# RISQUES

« La nature ne m'offre rien qui ne soit matière de doute et d'inquiétude » Pascal

N°11

## Environnement : le temps de la précaution

JUILLET-SEPTEMBRE 1992

LES CAHIERS DE L'ASSURANCE

# RISQUES

JUILLET-SEPTEMBRE 1992 N° 11

© SCEPRA - 1992

Il est interdit de reproduire intégralement ou partiellement la présente publication - loi du 11 mars 1957 - sans autorisation de l'éditeur ou du Centre français du Copyright, 6 bis, rue Gabriel Laumain - 75010 PARIS.

# Environnement : le temps de la précaution


Présentation ..... 6
Du risque à la faute ..... Martine Rémond-Gouilloud 11
Le sommet de Rio : quel bilan ? .. Martine Rémond-Gouilloud 31
Terres polluées à l'Est, les risques de l'investisseur ..... Werner Pfennigstorf 33
Débordements judiciaires : l'affaire Fleet Factors ..... Christopher B. Kende 37
L'assurabilité des risques de pollution .... Jean-Yves Comby 39
L'assurance pollution, second essai ..... Gérard Husson 43
L'indemnisation complète des victimes de la pollution accidentelle ..... Henri Smets 49
Assainir l'environnement, l'économique contre le juridique ..... Alan S. Blinder 73
Protection de l'environnement, les nouveaux instruments ..... Claude Henry 79
Effet de serre, controverses scientifiques et stratégies économiques ..... Yves Martin 87
Les risques de précaution ..... Jean-Jacques Duby 97
Autour de la précaution ..... Francis Chaumet, François Ewald 99


# Rubriques

**Aléa thérapeutique**


Sondage Sofres ..... 107


**Entretien**


De la Culture à l'assurance ..... André Holleaux 115


**Lloyd's**


Lime Street ..... Philippe Tailhandier 121
Discussion ..... Quentin Paillard 137


# Chroniques

**International**


Vers un Code africain des assurances ..... Yves de Mestier 143


**Crise**


L'accident de Jarrie entre réalité et virtualité ..... Claude Gilbert 149


**Droit**


La responsabilité du fait d'autrui, évolution ou révolution pour l'assurance ? ..... J.-F. David 157


**Livres**


• « *Les Risques financiers, Évaluation, gestion, partage* », Louis Eeckhoudt - Christian Gollier • « *Des primes d'assurance au financement des risques. Éléments fondamentaux du risk-management* », Yves L. Maquet • « *Traité de droit des assurances, entreprises et organismes d'assurance* », sous la direction de Jean Bigot • « *Le Coût mondial du sida, 1980-2000* », Denis-Clair Lambert ..... 161



COMITÉ DE RÉDACTION

François-Xavier Albouy
André Babeau
Claudie Bernheim
Pierre Bollon
Éric Briys
Claude Delpoux
Jean-Jacques Duby
Georges Durry
François Ewald
Christian Gollier
Georges-Yves Kervern
Denis Kessler
Michel Lutfalla
Henri Margeat
Jacques Mistral
Jean-Pierre Moreau
Patrick Picard
Martine Rémond-Gouilloud
Pierre Rosanvallon
Pierre Sonigo
Dominique Steib
Robert Teyssier
Patrick Thourot
Dominique Vastel
Patrick Warin

COMITÉ SCIENTIFIQUE

André Babeau
Anton Brender
Eric Briys
Francis Calcoen
Thierry Chauveau
Henry Debruyne
Georges Dionne
Georges Durry
Louis Eeckhoudt
Denis Kessler
Marc Lauwers
Michel Levasseur
Michel Lutfalla
Jacques Marseille
Jean-Claude Milleron
Pierre Pestieau
Jacques Plassard
Georges Plescoff
André Renaudin
Jean-Charles Rochet
Régis de La Roulière
Harold D. Skipper
Göran Skogh
Jean-Marc Suret
Pierre Tabatoni
Peter Zweifel

# Avertissement

Ce numéro 11 de *Risques* est le troisième de l'année 1992. Vous recevrez le quatrième au mois de janvier.

Le premier numéro de l'année 1993 vous sera servi en mars de l'année prochaine.

*Risques* retrouvera ainsi une périodicité normale : 4 numéros annuels, servis en mars, juin, septembre, décembre.

Pierre BOLLON
*Directeur de la publication*

François EWALD
*Directeur de la rédaction*

DOSSIER

# Environnement : Le temps de la précaution


**Présentation**

**Martine Rémond-Gouilloud**
Du risque à la faute

**Martine Rémond-Gouilloud**
Le sommet de Rio : quel bilan ?

**Werner Pfennigstorf**
Terres polluées à l'Est, les risques de l'investisseur

**Christopher B. Kende**
Débordements judiciaires : l'affaire Fleet Factors

**Jean-Yves Comby**
L'assurabilité des risques de pollution

**Gérard Husson**
L'assurance pollution, second essai

**Henri Smets**
L'indemnisation complète des victimes de la pollution accidentelle

**Alan S. Blinder**
Assainir l'environnement, l'économique contre le juridique

**Claude Henry**
Protection de l'environnement : les nouveaux instruments ?

**Yves Martin**
Effet de serre, controverses scientifiques et économiques

**Jean-Jacques Duby**
Les risques de précaution

**Francis Chaumet, François Ewald**
Autour de la précaution

# Environnement :
# LE TEMPS DE LA PRECAUTION

*Les historiens des sciences et des idées s'accordent à dire qu'au moment de la Renaissance, avec les découvertes de Copernic et Galilée, s'est accomplie une véritable révolution scientifique. Au monde clos de l'Antiquité et du Moyen Age a succédé l'univers infini de la physique moderne. L'homme devait alors acquérir cette conscience de lui-même que Descartes a résumée en le désignant comme « maître et possesseur de la nature ». Alors naquirent les Temps modernes, une époque d'utopies : le rêve que le progrès des sciences et une perfectibilité infinie de l'homme lui donneraient enfin accès au bonheur sur terre. Le passé, fait d'obscurités, pouvait être oublié quand l'avenir devenait prometteur, désirable. Il fallait en précipiter la venue grâce, en particulier, au développement scientifique et technique.*

*Il est possible que nous vivions aujourd'hui une révolution d'ampleur comparable. Depuis une vingtaine d'années, à l'occasion des problèmes d'environnement, une nouvelle perception du monde et du rapport de l'homme à la nature se fait jour. Elle mobilise les notions neuves de système, d'équilibre, de complexité ; elle cherche à réconcilier la biologie des vivants et la physique des choses. Le gros traité de La Méthode d'Edgar Morin, Le Macrocosme de Joël de Rosnay en fournissent des illustrations.*

*Nous sommes désormais mieux à même de comprendre ce qui s'est passé. Les formes de la conscience qui ont présidé au développement des pays industrialisés depuis les Lumières se sont quelque peu estompées pour faire place à cette autre vision du monde que nous appelons écologie. Les préoccupations écologiques dépassent les problèmes de protection de l'environnement ou de conservation de la nature ; il s'agit sans doute plus profondément d'une transformation philosophique, comme on dit aujourd'hui, d'un changement de paradigme. Il n'y a pas seulement la conception d'une solidarité élargie de l'homme et de son environnement, d'une symbiose nécessaire entre les deux ; le temps au sein duquel nous inscrivons nos actions*

*s'est considérablement dilaté autant vers le passé que vers l'avenir. Vers l'avenir : il faut désormais prendre en compte les conséquences les plus éloignées, et donc aussi les moins prévisibles et les moins certaines de nos actions ; il faut se sentir responsable du très long terme ; entreprendre n'est plus seulement prendre le risque du succès ou de l'échec, mais savoir que l'on fait nécessairement courir des risques aux autres, des risques dont on n'est pas nécessairement à même aujourd'hui de connaître et d'évaluer la vraie dangerosité, mais dont on pourrait être responsable après coup. Vers le passé aussi, qui se découvre immémorial et imprescriptible. C'est la question que pose de façon si crue la gestion des déchets et les problèmes redoutables de nettoyage des décharges dont on découvre rétroactivement l'ampleur des dommages.*

*Les problèmes d'environnement sont contemporains d'un nouveau régime de perception des risques et de sanction des responsabilités : à la notion familière d'accident succède celle d'événement ; il faut désormais parler de risques sériels, de risques de développement ; l'actualité nous rappelle presque quotidiennement le retour des catastrophes. Les dommages ont changé de nature et d'ampleur ; on est entré dans un monde de l'irréversible et de l'irréparable où les notions traditionnelles de réparation et de remise en état n'ont plus guère de sens. Nos actions sont désormais mesurées à la survie même de la Terre, à l'existence de l'humanité, de la vie même dans ses conditions de possibilité. Il y a vingt ou trente ans encore, le grand problème politique était celui de la répartition des richesses au sein d'une société d'abondance ; il s'agit désormais de savoir à quelles conditions la vie continuera sur la Terre. La conscience sociale qui a tant dominé nos préoccupations politiques laisse progressivement la place à une conscience écologique. Le nouveau credo, encore récemment célébré au sommet de Rio, professe le « développement durable ». Et on s'attache à célébrer les industries qui intègrent cette dimension dans leurs stratégies.*

*Si la révolution écologique s'accompagne d'une profonde transformation dans la perception des risques, ses effets n'ont guère tardé à se faire sentir en matière de responsabilité.*
*Martine Rémond-Gouilloud, professeur de droit et responsable du groupe « Risque » de la nouvelle université de Marne-la-Vallée, dresse un*

*bilan complet, d'un point de vue résolument international, de vingt ans d'environnement en matière de droit. L'environnement n'est pas seulement un nouvel objet pour le droit, c'est un principe de sa transformation : dans la notion de causalité, dans la définition des dommages indemnisables, dans l'évaluation des préjudices comme dans les techniques de leur indemnisation. Mais Martine Rémond-Gouilloud montre que, si les préoccupations d'environnement ont d'abord signifié une nouvelle chance de développement pour les législations et les jurisprudences à base de responsabilités objectives, on peut noter une certaine inflexion dans la tendance et une réhabilitation de la notion de faute ainsi destinée, à l'aube du XXIe siècle, à redevenir la grande catégorie du droit de la responsabilité. Cette fresque impressionnante est illustrée par trois éclairages concernant les résultats du sommet de Rio, le problème de la reprise du passé dans les pays de l'Est et une étude de l'un des exemples les plus fascinants des dérives américaines : l'affaire Fleet Factors.*

*Nouvelles responsabilités, dommages aggravés, tout cela sollicite l'assurance. L'environnement lance de nouveaux défis à l'assurance. Comme le droit de la responsabilité est affecté par l'environnement, l'assurance doit inventer de nouvelles techniques de couverture. L'assurance des risques d'environnement passe d'abord par une nouvelle éthique de la souscription, décrite par Jean-Yves Comby : distinction rigoureuse de ce qui relève de l'aléa et de la faute, expertise technique systématique, partenariat assureurs-industriels. Mais il faut aussi développer des dispositifs capables d'avoir une capacité suffisante. Gérard Husson décrit comment les sociétés françaises d'assurances ont su s'unir en un pool de réassurance capable d'offrir une réponse de mieux en mieux adaptée aux nouveaux défis. Mais, en la matière et face à l'ampleur de catastrophes toujours prévisibles, toute capacité d'assurance restant par principe limitée, il faut envisager, sur le modèle du dispositif à étages édifié pour couvrir les pollutions maritimes, l'institution d'une sorte de fonds de garantie mobilisant les ressources de l'ensemble des citoyens. Le professeur Henri Smets, expert auprès de l'OCDE, décrit comment pourrait être organisé un pareil fonds : le Fipa.*

*L'industrie a longtemps été synonyme de richesse ; elle est devenue*

*symbole de pollutions. Son développement vaudrait comme une grande menace qu'il faudrait prévenir et réglementer. Il n'est plus contesté par aucun gouvernement, en tout cas dans les pays développés, qu'il faut intégrer les préoccupations d'environnement dans la conduite des affaires économiques. Le principe pollueur-payeur formulé par l'OCDE en 1972 s'est vu complété par la problématique du « développement durable ». Les gouvernements cherchent à trouver les instruments les plus adéquats pour intégrer la préoccupation de l'environnement dans l'activité des entreprises. Comme le rappelle Alan S. Blinder, deux voies s'offrent, à la fois concurrentes et complémentaires : la voie juridique de l'institution de normes et de réglementations toujours plus contraignantes, la voie économique de l'internalisation des coûts de l'environnement. Normaliser les conduites ou économiser la nature ? L'efficacité de la première voie est contestée par les économistes enclins à penser que les mécanismes du marché seraient de plus efficaces instruments de régulation. Mais encore faut-il que les valeurs d'environnement aient un prix. Claude Henry, directeur du laboratoire d'économétrie de l'École polytechnique, décrit le fonctionnement des deux grands intruments économiques aujourd'hui disponibles : écotaxes et permis de polluer.*

*Une des conséquences les plus significatives des préoccupations environnementalistes et des exigences concernant un développement durable est l'apparition d'un nouveau principe directeur de l'action : le principe de précaution, récemment visé par l'article 130 du traité de Maastricht. La notion, proche de celle de prévention, est née dans le sillage des problèmes posés par l'effet de serre : peut-on prétexter l'existence de controverses scientifiques pour ne rien faire, attendre, dès lors que l'on sait que les phénomènes en jeu sont à la fois de l'ordre de la catastrophe et de l'irréversible ? Yves Martin, ingénieur général des Mines au ministère de l'Industrie, décrit ce que pourrait être une bonne stratégie de précaution en matière d'effet de serre, en essayant d'épouser une démarche proche de celle de l'assureur. Jean-Jacques Duby, directeur scientifique à l'UAP, lui répond que la précaution demande elle-même à être maniée avec précaution, à moins de risquer d'aboutir à des conséquences plus négatives encore que celles que l'on vise à*

*prévenir. La précaution décrit une manière de gérer l'incertitude qui vient prendre place après la prévoyance et la prévention. Il n'est pas inutile d'en repérer les premières formulations et d'en décrire, pour ainsi dire, l'environnement philosophique. C'est ce à quoi se livrent Francis Chaumet et François Ewald sous forme d'une revue de quelques-uns des principaux livres qui alimentent le débat écologique d'aujourd'hui* ■

MARTINE RÉMOND-GOUILLOUD*

# DU RISQUE A LA FAUTE

MOTS CLEFS : *dommages écologiques* ▪ *environnement* ▪ *faute* ▪ *fiscalité* ▪ *fonds d'indemnisation* ▪ *loi Superfund* ▪ *pollution* ▪ *précaution* ▪ *risque* ▪ *sommet de Rio* ▪

Dans une synthèse impressionnante par sa clarté et sa précision, Martine Rémond-Gouilloud dresse la situation du droit de l'environnement depuis une trentaine d'années. Elle montre comment l'environnement a transformé les grandes catégories du droit de la responsabilité : causalité, territorialité, évaluation des dommages. Après avoir constaté que, dans une première période, législateurs et tribunaux s'en sont remis à des politiques du risque, on assiste aujourd'hui à un retour de la faute, promise à être la grande catégorie du droit de l'environnement au XXI siècle. Martine Rémond-Gouilloud, qui avait publié en 1989 un livre remarqué, Du Droit de détruire (PUF), publiera en 1993, Le Prix de la nature (Economica).

L'effluent se dilue dans le milieu naturel : la marée noire se disperse au gré des courants, l'effluve toxique se répand au gré du vent, et le poison radioactif, invisible, imprègne des terres éloignées. Cette faculté de dilution est la marque du dommage d'environnement : elle explique à la fois son ampleur potentielle et les difficultés que rencontre le droit pour le cerner, le prévenir et le réparer. S'y joint un malaise, tenant à l'incertitude : la protection de l'environnement est fertile en découvertes, maux nouveaux nés de la technique moderne, mais également maux de toujours, qui, trouvant aujourd'hui un nom, accèdent dès lors à la sphère du droit.

Comprenons dès lors le désarroi du juriste. La pollution, touchant de vastes étendues, affecte de nombreuses victimes, relevant de milieux socioprofessionnels divers, donc difficiles à regrouper. Le plus souvent, la cause du mal est invisible, et son origine précise, impossible à identifier. Comment, dès lors, imputer assurément à l'un le dommage subi par l'autre ? Et comment, dans le smog qui noie une ville, déceler la part de chaque pollueur ? La responsabilité appliquée à l'environnement bute contre d'inextricables obstacles de preuve et de causalité. Le droit international n'est pas moins pris au dépourvu : les pollutions se répandent au-delà des frontières, les espèces migrent, et les ressources naturelles, ainsi que leur potentiel biogénétique représentant le

* *Professeur de droit à l'université Paris I, chargée du groupe « Risques » à l'Université de Marne-la-Vallée.*

patrimoine commun de l'humanité, appellent une gestion commune propre à en préserver l'intégrité. A la nécessaire solidarité dans l'espace s'ajoute une solidarité dans le temps : la préservation de l'environnement est commandée par le souci des générations futures, auxquelles nous avons la charge de transmettre le patrimoine de la biosphère tel que nous en avons hérité de nos pères. Mais le long terme est hors de portée du droit : passé la durée de la vie humaine, les sanctions juridiques perdent prise sur la réalité, et les menaces pesant sur l'environnement, entachées d'incertitudes, suffisent mal à les fonder.

Cette tendance à la dispersion est également sensible sur le plan des idées. L'écologie, à l'origine explication scientifique de la nature, s'est progressivement muée en une démonstration de l'interdépendance de l'homme et de la nature, jusqu'à devenir de nos jours une manière d'appréhender les phénomènes sociaux : écologie urbaine et écologie politique sont aujourd'hui en plein essor. Or les trois dimensions cœxistent aujourd'hui, conduisant à la juxtaposition des sciences les plus diverses, disciplines qui se côtoient en s'ignorant, en une cacophonie déconcertante. Mais l'aventure ne s'arrête pas là : en traversant le champ de la connaissance, l'écologie suscite des rapprochements, impose des passerelles entre la science, l'économie et le droit, et contraint chacun à communiquer : la pluridisciplinarité, exercice redoutable, est ici exercice obligé. Sur le terrain, enfin, l'environnement semble un exercice de démocratie locale : ses défenseurs n'ont de cesse de se battre pour obtenir une information transparente et accessible, et participer aux choix qui intéressent leur milieu de vie : étude d'impact, enquête publique, maturation du mouvement associatif en sont les marques. Du coup, la quête de démocratie pour l'environnement exprime une préoccupation plus générale, le citoyen cherchant par là à prendre une part active aux affaires de la cité. L'histoire récente nous dit ainsi le rôle crucial joué par les réseaux écologiques dans les pays de l'Est au cours des années 80 : les habitants de zones polluées, sevrés d'informations officielles, se regroupaient pour rechercher les données et les chiffres, pour échanger et communiquer : cet apprentissage démocratique préparait les événements de 1989, dont on a dit, non sans raison, que l'accident de Tchernobyl avait été le détonateur.

Un tel foisonnement a de quoi déconcerter. En pratique, il contraint tout professionnel confronté aux questions d'environnement à se livrer à un exercice délicat, la curiosité l'invitant à s'enquérir de toutes les facettes de l'écologie, tandis que la rigueur lui commande de se cantonner soigneusement dans son domaine de compétence. A cette difficulté s'ajoute, pour le juriste, un malaise lié à l'incertitude des enjeux. Les années récentes ont vu croître et se multiplier les risques d'environnement, réels ou perçus. Les dommages à prévenir ou à réparer ont pris une ampleur insoupçonnée, sans que l'on sache en cerner les limites. Les chiffres montent vertigineusement : 61 millions de dollars (340 millions de francs) attribués aux victimes de l'*Amoco-Cadiz* en 1992, tandis que le naufrage de l'*Exxon-Valdez* en aura coûté 3 milliards 125 millions.

Parallèlement, de nouveaux risques se découvrent, à l'échelle de la planète :

dégradation de la couche d'ozone et effet de serre, auxquels les assureurs, échaudés par la vague de tempêtes de 1990-1991, prêtent aujourd'hui la plus vive attention. Du coup, pour tout secteur lié à l'activité économique, le jeu devient dangereux. En droit, les fictions les plus éprouvées ne résistent plus devant la réalité des chiffres. Les écrans dressés pour cloisonner les patrimoines cèdent, les créanciers allant se servir dans la « poche profonde » des entreprises. Et la théorie du risque, patiemment construite au cours du siècle pour secourir les victimes de l'industrie, finit par trouver ses limites : face à la démesure et à l'incertitude, chacun entend ne supporter que la part qui lui est imputable, et ne pas payer pour d'autres.

Ainsi est-ce là, semble-t-il, un effet du prodigieux développement du droit de l'environnement : la responsabilité pour faute, chère à nos pères, reprend quelques droits.

## I. LA RÉSISTIBLE ASCENSION DU RISQUE D'ENVIRONNEMENT

### 1. Un immense chantier juridique

Le processus s'amorce en 1970. L'accident du *Torrey-Canyon*, qui cause la première marée noire à grand spectacle, révèle le risque de pollution des mers. Notre modèle de société, fondé depuis la Seconde Guerre mondiale sur un développement économique sans frein, paraît discutable : le gaspillage des ressources naturelles est mis en évidence par le club de Rome et 1968 n'est pas loin. L'environnement cesse d'être traité comme une préoccupation de poète. Les institutions vont se multiplier : ministères, agences, organismes nationaux et internationaux commencent à construire le cadre de leur action. En 1972, la conférence de Stockholm marque le coup d'envoi de l'action onusienne : avec le PNUE (Programme spécialisé des Nations unies sur l'environnement), un réseau de conventions va se tisser sur la planète entière.

Plusieurs initiatives se signalent dès l'origine par leur caractère rationnel et systématique. Le principe pollueur-payeur d'abord, objet d'une recommandation de l'OCDE dès 1972 et qui ne cessera d'être expliqué, développé, expérimenté. En 1986, l'Acte unique européen en consacre la reconnaissance et une nouvelle étape s'amorce : de l'économique le principe s'étend au juridique, de la théorie à sa mise en œuvre. La pollution des mers ensuite, domaine où la cohérence du milieu naturel permet de rationaliser l'effort et qui va servir de laboratoire à l'ensemble du droit de l'environnement : à partir notamment de deux conventions de Bruxelles de 1969 et de 1971, les mécanismes de réparation des dommages, fonds, assurance, initiatives de l'industrie, vont être soumis à l'épreuve des faits, constituant des modèles précurseurs.

La construction réalisée par la CEE est également remarquable. Le traité de Rome, conçu avant l'apparition des préoccupations écologiques, n'en disait mot. C'est donc à partir d'une disposition générale, l'article 100, et dans la seule

mesure où la protection de l'environnement était source de distorsion de concurrence entre ses entreprises que la Communauté se saisit d'abord de la question. Puis elle entreprend de fixer le cadre de son action : quatre programmes quinquennaux se succèdent à cet effet. Enfin, en 1986, l'Acte unique européen introduit le titre VII, Environnement, dans lequel la Communauté fait sien le principe pollueur-payeur.

En pratique, la politique environnementale de la CEE a surtout été construite à l'aide de directives, instruments laissant aux États une marge de manœuvre dans l'application du dispositif ; le règlement, plus rigide, n'est ici utilisé qu'exceptionnellement (par exemple, le commerce des espèces menacées). La Communauté, influencée par ses membres nordiques et stimulée par l'action parallèle de l'OCDE, fait preuve d'une forte pugnacité environnementale. Les propositions de la Commission y sont parfois d'avant-garde. Ainsi la directive de 1989 sur la responsabilité en matière de déchets : ce texte, édulcoré en 1991, pourrait servir de banc d'essai pour un texte plus général dont le Livre vert, publié en 1992, annonce la préparation. Ainsi encore, en 1992, le projet d'une taxe sur les sources d'énergie destinée à lutter contre l'effet de serre[1].

■ *L'environnement moteur du droit : l'exemple du droit international*

Les efforts novateurs entrepris en matière d'environnement ont eu des répercussions imprévues dans de nombreux domaines. Ainsi, la Suède bouleverse actuellement sa comptabilité nationale, repensée à partir d'un « produit national vert »[2]. La fiscalité verte, aujourd'hui à l'honneur, révèle l'archaïsme de systèmes fiscaux privilégiant la productivité des terres sur leur préservation à l'état naturel et l'assèchement des marécages. En droit, le meilleur exemple d'un domaine fortement affecté par les préoccupations de l'environnement est sans nul doute le droit international.

L'ordre international classique est fondé sur un équilibre de forces entre États : contrebalançant la pression exercée par le plus fort, la communauté internationale exprime la volonté de la majorité. La souveraineté étatique en constitue donc un fondement essentiel, au respect duquel les États veillent avec un soin jaloux. Or les problèmes d'environnement, nuages radioactifs ou marées noires, ignorent les frontières ; et de nombreuses ressources, utiles à l'un, ne lui bénéficieront que si elles sont protégées par l'autre : ainsi, les espèces migratrices ou les cours d'eau internationaux. Cela se traduit par des restrictions à l'exercice traditionnel de la souveraineté. Ainsi est-il aujourd'hui érigé en principe qu'un État ne peut autoriser sur son territoire des activités de

1. *Pour l'avoir vu repousser, le commissaire européen chargé de l'environnement refusa de participer à la conférence de Rio. En dépit de la volonté politique affichée par les instances communautaires, la construction écologique européenne s'avère difficile à mettre en œuvre : les disparités entre Nord et Sud y sont, notamment, flagrantes. Le principe de subsidiarité pourrait trouver ici matière à s'appliquer, l'article 130 R 4 prévoyant que la Communauté agit « dans la mesure où [les objectifs environnementaux] peuvent être mieux réalisés au niveau communautaire qu'au niveau des États membres pris isolément ».*
2. *Taking Nature into Account, rapport du ministère des Finances, 1991.*

nature à nuire à un autre[3] ; au fil des conventions sur la mer, les eaux douces limitrophes et les espèces migratrices, des devoirs d'information, de coopération et d'assistance se sont multipliés, régulant les relations transfrontières sur des bases nouvelles[4] ; enfin, l'émergence récente de menaces planétaires relatives au climat et à l'appauvrissement du patrimoine biogénétique terrestre montre la nécessité de solutions globales, à l'échelle de la biosphère. En 1992, le sommet de Rio manifeste l'accélération du processus : les accords internationaux poussant les États à coopérer en matière d'environnement se multiplient, dans le cadre de l'Onu comme ailleurs.

Le droit international s'en ressent : quant aux sources, l'accroissement du nombre des conventions impose d'imaginer une méthode propre à en assurer la coordination et la rationalisation ; la diversification des instruments, chartes, codes de conduite, déclarations conduit enfin à s'interroger sur les efficacités respectives du droit « officiel » issu des conventions internationales et du *soft law*, « droit mou » en principe dénué de force obligatoire, et pourtant souvent désormais plus influent dans la pratique. L'innovation passe même parfois les bornes du raisonnable : ainsi le concept d'ingérence écologique, empiètement sans nuances sur la souveraineté étatique, mérite-t-il d'être manié avec prudence.

En France aussi, l'innovation bat son plein. L'étude d'impact, importée des États-Unis, devient institution française en 1976 (article 2 L de la loi sur la protection de la nature) : depuis lors, notre jurisprudence s'évertue à lui donner un contenu effectif. Les textes relatifs aux installations classées, à la pêche, à la pollution des eaux, réformés, gagnent en efficacité ; en 1975, une loi entreprend de discipliner l'élimination des déchets. Parallèlement, une série de lois-cadres régissent l'aménagement des zones sensibles, littoral et montagne. Et si l'urbanisme, secteur difficile, reste mal maîtrisé, en dépit d'une réforme de 1976, des efforts récents permettent d'espérer que l'ineffectivité du droit finira par y être surmontée[5]. Enfin, brochant le tout, le plan national pour l'environnement, publié en 1990, dresse pour la société française son programme vert à l'horizon 2000.

### ■ *Droit de la responsabilité : questions de preuve et de causalité*

Plus discrètement enfin, mais en profondeur, cette branche du droit s'adapte aux particularités de l'environnement. Un exemple l'illustrera. Les difficultés de preuve représentent ici l'un des obstacles majeurs à l'efficacité de toute action. Pour les lever, une série de méthodes ont été mises à profit. Il fallait d'abord

3. *Trois dates jalonnent la reconnaissance de ce principe : 1941, une sentence arbitrale de la fonderie du Trail, à propos des fumées émises à la frontière des États-Unis et du Canada ; 1949, un arrêt de la Cour internationale de justice, rendu à propos de la pose de mines par l'Albanie dans le détroit de Corfou ; 1972, l'article 21 de la Déclaration de Stockholm, texte fondateur du droit international de l'environnement.*
4. *Exemple : à la commission des Nations unies pour l'Europe, deux conventions sont adoptées le 18 mars 1992 : l'une sur les cours d'eau et les lacs, la seconde sur les accidents industriels.*
5. *Le rapport de la commission présidée par le conseiller d'État Labetoulle, en 1991, inventorie les poches de résistance : ainsi la souplesse des plans d'occupation des sols.*

commencer par dispenser la victime d'avoir à prouver la faute du pollueur : présomptions de faute et responsabilité objective, déjà bien rodées à propos des activités dangereuses, allaient y pourvoir.

Cette logique a été poussée à l'extrême par les tribunaux des États-Unis : lors des grands procès dus à l'utilisation de produits dangereux pour la consommation ou l'environnement, les fabricants se sont vu condamner à raison de leur part du marché en cause, celle-ci faisant présumer leur rôle dans la survenance du risque. Un dernier remède utilisé consiste à se suffire de probabilités, au lieu de la certitude absolue habituellement requise : ainsi, la loi suédoise de 1986 ne requiert qu'une « probabilité prédominante » de causalité ; de même, le projet de directive communautaire sur la responsabilité en matière de déchets, dans sa première version de 1989.

**2. Le dommage écologique, cristallisation des problèmes de responsabilité**

Sur ce concept, les principales difficultés propres à la matière se sont concentrées. L'épreuve des faits a été ici salutaire : à mesure que ce préjudice se développait, les questions neuves, *a priori* insurmontables, ont fini par trouver réponse, tandis que les réalités économiques faisaient pièce aux imaginations trop débordantes. L'histoire vaut d'être contée.

Jusqu'à nos jours, le dommage écologique était pour l'essentiel affaire de voisinage : bruit et pollution étaient sanctionnés comme abus de droit de la part d'un propriétaire foncier ou, en dehors de toute faute, comme trouble excédant la mesure des inconvénients normaux de voisinage. Aujourd'hui, l'utilité de ces théories subsiste, mais celles-ci ne suffisent plus : il est clair que le voisin n'est pas la seule victime des nuisances ; l'environnement est devenu digne de protection en soi et les atteintes qui lui sont portées appellent des sanctions. Les causes comme les conséquences de cette évolution méritent attention. Les grands accidents d'environnement survenus depuis 1960, les *Torrey-Canyon*, Seveso, Bhopal et autres *Amoco-Cadiz* ont frappé les imaginations, contribuant à la prise de conscience de l'opinion.

Parallèlement, la théorie économique fournissait un support à ce malaise général. En 1960, dans un article appelé à faire date, Ronald Coase proposait de changer d'optique dans l'appréhension du bien-être par l'économie : les nuisances industrielles, coûts sociaux jusque-là ignorés par l'économie, devraient être traitées comme des facteurs de production comme les autres, et pris en compte au même titre[6]. A sa suite, une école entière allait poursuivre le raisonnement : les coûts sociaux doivent être intégrés à l'analyse économique, alors même qu'ils ne font pas partie des circuits du marché ; et comme, pour cette raison, ils ne sont pas susceptibles d'évaluation monétaire, il faut trouver les moyens de leur en affecter une par équivalence. Cet effort, dit d'« internalisation », devait principalement trouver une application en matière d'environne-

6. *R. H. Coase, « The Problem of Social Cost », Journal of Law and Economics, act. 1960.*

ment. En 1972, le principe pollueur-payeur lancé par l'OCDE allait conforter l'utilité de l'instrument, l'internalisation permettant d'imputer au pollueur l'ensemble des coûts causés par son activité polluante.

Le préjudice écologique s'inscrit exactement dans ce contexte : en ce qu'il contraint l'auteur d'une nuisance à en répondre, il sert le principe pollueur-payeur ; et en ce que, se diversifiant et se développant, il intègre à la sphère du droit le maximum d'atteintes à l'environnement, il représente un excellent outil d'internalisation. Dès lors, son succès était prévisible : outre les dégradations matérielles et les moins-values directement causées par les pollutions, le préjudice écologique donne lieu à une indemnisation pour privation de jouissance, privation d'eau potable ou d'ensoleillement, perte de revenus, mais aussi d'agrément, voire atteinte à l'image de marque d'une entreprise ou d'une commune. Souvent, on le déguise en « préjudice moral », fourre-tout anodin. Mais deux catégories neuves se sont récemment détachées : l'une fait partie des préjudices matériels résultant d'un manque à gagner ; l'autre est le dommage directement causé au milieu naturel.

*Lutte, nettoyage, restauration.* L'environnement n'intervenant ici que comme instrument, cause du dommage, le problème est, juridiquement, classique. Sa seule vraie originalité est apparue du fait de l'ampleur des enjeux : frais de lutte, de nettoyage et de restauration se sont, au fil des accidents, révélés de plus en plus coûteux. Les pelles et les bottes de caoutchouc utilisées pour nettoyer les souillures du *Torrey-Canyon* sont loin : la lutte contre les catastrophes d'environnement est aujourd'hui une opération d'envergure, relevant de la protection civile. Pour être bien menée, elle doit avoir été préparée de longue date, planifiée en détail. Elle implique des investissements de prévention générale, étalés sur le long terme, tous différents des dépenses ponctuelles exposées à l'occasion de chaque accident : la distinction opérée par les lois américaines récentes entre *remedial* et *removal measures* rend compte de cette double exigence. Les frais de lutte et de nettoyage, le secours aux populations, la gestion de crise prennent de court les bonnes vieilles théories de la gestion d'affaires en droit privé ou, en droit administratif, la collaboration occasionnelle à un service public. Pour régler les problèmes posés par l'intervention d'assistants, agissant de leur propre chef ou non, bénévoles ou non, pour décider de leur droit à une rémunération ou à une indemnisation, le cas échéant, de leur responsabilité, bon nombre de raisonnements traditionnels doivent être repensés.

La question devient d'autant plus aiguë que l'esprit de gratuité a disparu des mœurs, les États mêmes, qui s'honoraient traditionnellement de se prêter assistance au nom d'une courtoisie, sinon d'une solidarité internationale, s'adressent désormais des factures pour toute intervention[7] : la convention de

7. *Le Royaume-Uni aura joué à cet égard un rôle précurseur : dès 1972, il entendait réclamer le remboursement des frais de tous ordres, y compris administratifs, engagés à l'occasion d'une marée noire ; ce qu'il fit notamment en demandant, devant les juridictions françaises, le remboursement de l'ensemble de ses dépenses concernant son intervention lors de l'accident de l'Amoco Cadiz.*

Londres de 1990 sur le remboursement de l'assistance pour la pollution des mers en fournit l'illustration.

*Dommages causés au milieu.* Au sens strict, le dommage écologique intéresse les atteintes portées à l'environnement lui-même, alors que nul n'a intérêt direct, donc qualité, pour en demander réparation. Si ce chef de préjudice devait être occulté, les ressources sans propriétaire, les espaces vierges pourraient être dégradés impunément. Ainsi le fermier dont les poulets auraient été victimes d'une pollution serait en droit de réclamer une indemnisation en fonction du prix du marché, alors qu'un aigle royal, victime de la même pollution, pourrait disparaître sans aucune sanction. Beauté et rareté en faisant un être sans prix, il serait du même coup sans valeur.

Aussi, biologistes et économistes se sont employés à permettre l'évaluation de ces ressources naturelles jusqu'alors sans prix : ils suggèrent de retenir le montant que la victime est prête à payer sous forme d'assurance pour éviter le mal et divers autres procédés propres à fournir des évaluations par équivalence. Les biologistes proposent de mesurer la biomasse, ou le nombre de macro-organismes détruits. Ces estimations forfaitaires ont été longtemps méprisées : ainsi, à Porto Rico, en 1980, un juge qui statuait sur la destruction d'une mangrove, se voyant proposer l'estimation de chaque pied de palétuvier et de chaque ver de vase, refusa ce mode de calcul, préférant s'arrêter au coût raisonnable de la restauration de la zone détruite[8]. De même, la loi soviétique consistant à multiplier le volume d'eau de mer pollué par un rouble n'a pas fait école dans la pratique internationale.

Pourtant, ces évaluations, si arbitraires soient-elles, s'imposent parfois, lorsque la restauration est impossible ou le dommage irréversible. Et les juristes commencent à suivre : les estimations fondées sur des critères théoriques ne sont plus brocardées. En Bretagne, des condamnations frappent les pollueurs de rivières en fonction de la longueur ou de la surface du cours d'eau affectées ; la pollution imputable aux éleveurs varie suivant le nombre d'unités d'azote déversées, la demande biologique ou chimique en oxygène excédée. Animaux et plantes font parfois l'objet d'évaluations théoriques : arbres dans les villes, espèces rares dans les parcs naturels. Par exemple, dans le Mercantour : dès l'entrée du parc, le visiteur apprend le prix de chaque dégradation : arracher un plant de génépi peut ainsi lui coûter plus de 7 000 francs.

Raisonnement juste : le potentiel de reproduction importe ici plus que la plante détruite, le processus plus que sa manifestation. Simplement, il convient de se souvenir que de telles estimations, subsidiaires, ne sont destinées à être utilisées qu'en l'absence d'autres critères, et que, étant expérimentales, elles doivent être maniées avec souplesse : un décret américain de 1986, qui imposait un mode d'emploi rigide, a été justement censuré en justice[9]. Il avait en outre eu le tort de privilégier l'évaluation fondée sur le prix du marché, alors que celui-ci,

**8.** *Comm. of Puerto Rico v. Zoe Colocotroni, Ist cir. 1980.*
**9.** *The Ohio Case, 1989.*

s'il dit la préférence du consommateur, reflète mal la valeur écologique d'une ressource.

■ *Quel tuteur pour la nature ?*

Autant que les sommes allouées importe la personne appelée à les recevoir : de sa compétence et de son efficacité dépendent en effet le bon usage des fonds et donc la crédibilité de l'allocation. Le problème du tuteur de la nature, personne qualifiée pour représenter en justice des intérêts environnementaux, est crucial. A l'étranger, l'État se voit souvent assigner ce rôle : ainsi, aux États-Unis, où une ancienne théorie de la *common law* le dit « parent de la patrie », titulaire d'une « propriété technique » sur l'environnement ; et les lois récentes, Superfund 1980, Oil Pollution Act (OPA) 1990, confient à des *trustees*, aux divers échelons administratifs, le soin d'évaluer les ressources naturelles et d'en demander réparation. Ainsi encore en Italie depuis 1986, et dans les pays de l'Est, où le dogme marxiste faisait, paradoxalement, de l'État à la fois le propriétaire des ressources naturelles et des moyens de production qui les dégradaient. En France, la solution reste à trouver. L'État, juge et partie, y paraît mal venu à se poser en héraut de l'environnement, de même que les collectivités locales. Les associations ont jusqu'à présent rempli l'essentiel de cet office. Sans doute, leur action reste à discipliner, ne serait-ce qu'en raison de la concurrence qu'elles se font devant le juge ; mais elles ont fait leurs preuves, et leur effort représente l'une des meilleures solutions d'avenir, précisément à l'heure où le mouvement associatif commence à se structurer. Par ailleurs, les agences spécialisées, telle l'ex-ANRED, sont sans doute appelées à jouer ici un rôle croissant.

Parallèlement aux actions destinées à défendre la nature, le droit de l'environnement pose également le problème des actions collectives menées par des victimes très nombreuses. Aux États-Unis, les immenses procès menés en matière de consommation et d'environnement ont donné lieu à des *class-actions* exercées par un membre du groupe pour l'ensemble. En France, ce mécanisme serait, dit-on, interdit par cette règle suivant laquelle « nul ne plaide par procureur ». Pourtant, les clauses d'apérition, usuelles dans l'assurance, montrent que la méthode ne nous est pas inconnue, et qu'elle fonctionne bien.

## II. LE TOURNANT

La décennie 80 marqua l'affirmation des préoccupations écologiques : les plus réticents finirent par s'aviser que le problème ne pouvait plus être traité à la légère. Cette montée en puissance s'accompagna d'une inquiétude grandissante dans les milieux juridiques et financiers : non seulement les coûts liés à la pollution se révélaient potentiellement redoutables, mais, surtout, ils semblaient impossibles à maîtriser. Notre société découvrit des préjudices inconnus, inimaginables quelques années plus tôt. Le problème des terres contaminées est symptomatique à cet égard.

Les friches industrielles, legs d'une époque pionnière, ont toujours été considérées comme réserves d'espace, provisoirement laissées à l'écart. L'espace se raréfiant, on les réhabilita, on y construisit, on y planta. On le fit notamment dans la Ruhr. Aujourd'hui, l'État et les communes sont condamnés. Car ces terres imprégnées de poison se sont montrées toxiques. Il faut raser les maisons, indemniser les habitants. Un contentieux se développe dans toutes les vieilles terres d'industrie ; au Danemark, en Belgique, aux Pays-Bas, les actions se multiplient et la psychose s'installe. Au Royaume-Uni, l'acquéreur se voit tenu de rechercher lui-même les risques présentés par son terrain : du coup, le marché foncier est paralysé. De même aux États-Unis, où les stations-service ne trouvent plus acquéreur : les citernes enterrées représentent désormais un risque de contamination trop considérable. En Allemagne, la loi sur la réunification doit être modifiée *in extremis*, pour ne pas faire fuir les investisseurs potentiels à l'Est. En France, où seul le Nord est conscient de son passé industriel, devenu bien lourd à porter, le contentieux ne s'est amorcé qu'à la fin des années 80. Et l'on commence seulement à s'y aviser que le « détenteur » responsable d'un déchet, suivant la loi du 15 juillet 1975, peut être non seulement son producteur, déjà tenu par la législation des installations classées d'éliminer les nuisances, « prolongement direct de son activité », mais également l'acquéreur du terrain polluant, parmi d'autres.

**1. Le vent d'Amérique**

Les faits ne suffisent pas à expliquer la psychose. La situation aux États-Unis a largement contribué à alerter les esprits : l'environnement y a en effet suscité l'adoption de lois draconiennes, rendues plus menaçantes encore par la dérive indemnitaire qui a saisi les juridictions de ce pays. Deux lois encadrent la décennie. La première, dite loi Superfund 1980, vise à nettoyer l'ensemble du territoire américain de ses sites pollués et contraint tous les propriétaires fonciers à en supporter les coûts. Or ceux-ci peuvent excéder, de loin, la valeur des terrains. Les propriétaires fonciers s'insurgent, et les procès s'accumulent. Les financiers, notamment, ont tout lieu de s'inquiéter : en 1984, un banquier, créancier hypothécaire, se découvre tenu de répondre des coûts de pollution afférents au terrain que son client insolvable lui avait abandonné en gage. Et, en 1991, Fleet Factors, prêteur d'un industriel pollueur tombé en faillite, se voit contraint de régler à sa place ses frais de pollution. En 1990, une seconde loi, également redoutable, l'OPA, est adoptée à la suite de la marée noire causée en Alaska par l'*Exxon-Valdez* : l'OPA réforme l'indemnisation des dommages de pollution des mers avec la plus extrême sévérité. En particulier, ce texte, fédéral, laisse chaque État libre d'instaurer une responsabilité illimitée : la plupart s'empressent d'user de cette faculté. En outre, la définition du responsable restant peu précise, les financiers redoutent l'« effet Fleet Factors » : l'ensemble des montages de financement de la construction navale, fondés sur l'hypothè-

que et le crédit-bail, s'en trouve compromis. Du coup, l'assurance londonienne s'est révélée incapable de couvrir le risque : les clubs P and I, après avoir carrément refusé leur garantie aux tankers fréquentant les eaux américaines, ont mis au point pour eux un régime de couverture spécial, limitée, qui les oblige à rechercher un complément de garantie sur le marché général, au prix fort. De nombreux armateurs, notamment les affréteurs « spot », ont de ce fait dû renoncer à approvisionner ce marché.

Le dérèglement des mécanismes judiciaires d'indemnisation achève de dérouter les esprits. Les juridictions des États-Unis, traditionnellement secourables aux victimes, semblent oublier toute mesure : préjudice moral *(pain and suffering)* évalué avec laxisme, indemnités multipliées au titre des « dommages punitifs », faute de la victime occultée jusqu'au ridicule... les sommes allouées s'envolent. Sans doute cet excès indemnitaire s'explique-t-il largement par des causes propres aux États-Unis : système de rémunération généreux des juristes et des experts, importance des jurys, sentimentaux et peu au fait des réalités ; absence, enfin, de protection sociale systématique, les plus démunis étant réduits à chercher secours par les voies judiciaires. Mais le résultat est là : les procès de l'amiante ou de l'agent orange, ce défoliant de la guerre du Vietnam, avaient déclenché des milliers d'actions en justice. Sols contaminés et marées noires achèvent d'effrayer l'Amérique, et l'inquiétude atteint l'Europe.

**2. L'inquiétude des assureurs**

Si l'entreprise ne peut plus, de son côté, l'assureur ne suit plus. Depuis l'origine, les milieux de l'assurance sont restés perplexes face à ce champ d'action prometteur, mais dangereux. Confrontés à l'ampleur potentielle des risques, ils se sont attachés à préciser leurs garanties, leurs exclusions. Un soigneux effort de définition a été mené : pollution graduelle ou chronique, événement soudain, accidentel, contamination sont des termes d'assurance, avant d'être juridiques.

Les vertus de l'assurance en la matière, mais aussi ses limites, ont été passées au crible à l'OCDE. Aujourd'hui encore, le marché pèche par son extrême hétérogénéité : installations industrielles classées ou non, risques rattachés à une police générale ou non, événement visé, risque couvert... l'Europe constitue une mosaïque. L'assuré n'apprécie guère le contrôle préalable auquel il lui faut se soumettre pour obtenir sa garantie ; pas plus que l'assureur qui ne goûte guère le rôle d'auxiliaire de police écologique... Et les clients les plus exposés au risque y sont encore peu sensibilisés. Diverses surprises désagréables ont enfin refroidi les ardeurs. Ainsi, à propos des risques climatiques, alors que, les progrès scientifiques permettant de dresser des statistiques, une couverture semblait raisonnablement pouvoir ici être offerte, les tempêtes de 1990-1991 ont pris les meilleurs calculs en défaut, et perturbé jusqu'à la réassurance. Quant au redoutable risque de développement, l'assurance a dû s'aviser qu'elle le

garantissait le plus souvent... comme M. Jourdain, faute d'avoir pensé à l'exclure...

Vient un jour où le raisonnement même qui fonde le mécanisme marque le pas. Si l'avènement de la théorie du risque au cours du siècle a conduit justement l'entreprise à assumer la charge des dommages causés par son activité, et dont elle tire profit, s'il apparaît encore normal qu'à la faveur d'une présomption de connaissance elle réponde des dommages causés par ses produits, sage incitation à la vigilance, il est en revanche moins évident qu'ayant fait preuve de la plus extrême diligence elle se trouve un beau jour tenue de réparer des dommages énormes, insoupçonnables eu égard à l'état de la science et de la technique lorsqu'ils ont été causés, et acculée à déposer son bilan. De même, on conçoit que le propriétaire foncier rechigne à endosser une responsabilité rétroactive pour une pollution qu'il n'a pas causée et dont il ignorait tout. En pareille situation, ni l'efficacité ni l'équité ne trouvent leur compte : un bouc émissaire insolvable est sans intérêt et sa désignation injuste. Face aux préjudices inconnus, dits de « développement », le système trouve ses limites.

« Certes, s'étonne Candide, mais il ne savait pas. » Qu'importe, lui explique Pangloss, il aurait dû savoir : « Mais, pourtant, il ne pouvait connaître ce vice, puisqu'il était inconnu. » Le bon docteur s'impatiente et d'exposer à l'ignorant qu'un vice caché n'est plus caché si un professionnel, personne de mauvaise foi, est en cause, et que la cause étrangère exonératoire n'est étrangère qu'à condition d'être extérieure, ce qu'elle n'est pas si le mal réside dans l'objet même qui est cause de ce phénomène. Et que l'explication suprême et invincible tient à la protection du consommateur, cause supérieure de toute responsabilité. « Tout de même, s'obstine Candide : il n'avait aucun moyen de savoir. »

## III. L'IRRÉSISTIBLE RETOUR DE LA FAUTE

Cependant, l'ordre juridique se recompose. A peine prenons-nous conscience des limites du droit positif face aux problèmes d'environnement que des principes nouveaux se font jour. Déjà, l'éthique qui les inspire est reconnue. Le philosophe allemand Hans Jonas l'expose dans son texte fondateur, *Le Principe responsabilité* : face aux avancées technologiques, la morale de nos pères, symbolisée par les dix commandements, ne suffit plus. Noblesse oblige : la puissance de l'homme sur la nature impose aujourd'hui une « éthique élargie », dans l'espace comme dans le temps. Celle-ci est faite de prudence et de vigilance, prévention systématisée.

En droit civil, cette attitude nouvelle se traduit par une gamme de devoirs inédits, dont l'inobservation déclenche la responsabilité. Ainsi, à côté de mécanismes de réparation globaux et automatiques dans lesquels la négligence conserve son rôle régulateur traditionnel, se profile un pan nouveau de responsabilités fondé sur la faute, appelé principe de précaution.

## 1. Réparation : financement du risque d'environnement

### ■ *Un risque majeur*

Le dommage d'environnement peut être infime ou catastrophique. Infime, il est omniprésent : tuyau qui fuit, carburateur mal réglé, rapace électrocuté. Mais la faiblesse des enjeux fait que ces incidents mineurs échappent à l'emprise du droit de la responsabilité, autant qu'à l'assurance, où ils sont gommés par les franchises. Leur somme, certes, commande une intervention juridique, mais celle-ci ne peut relever que de la prévention. La spécificité du risque d'environnement tient donc à son ampleur potentielle : non seulement les accidents d'environnement, marées noires, problèmes nucléaires, peuvent se montrer catastrophiques, mais, en outre, le moindre incident est susceptible de dégénérer ici en accident majeur : telle la fuite de liquide toxique, indécelée, qui contamine une nappe phréatique. L'incertitude se conjugue donc à la gravité potentielle des dommages : le risque est majeur. Cette caractéristique ôte aux mécanismes de responsabilité classiques une part de leur utilité : rien ne sert d'identifier le fautif ou le gardien responsable s'il est insolvable : son dépôt de bilan ne procurera aux victimes qu'une maigre consolation. Or face à l'importance du risque, nul n'est *a priori* solvable : *Amoco-Cadiz*, Bhopal et *Exxon-Valdez* sont à cet égard des affaires d'exception.

Aussi le droit de l'environnement a-t-il dû faire feu de tout bois. De la réparation obtenue par les voies judiciaires classiques aux fonds d'indemnisation, d'origine privée ou publique, et aux diverses formes d'assurance, chaque mécanisme doit ici trouver sa place. Les initiatives sectorielles, élaborées en vase clos, y sont de longue date dépassées : pour éviter lacunes et doubles emplois, et tirer le meilleur parti des possibilités de chacun, législateur, assureur et banquier sont voués ici à s'asseoir à la même table.

Diverses techniques propres à redistribuer ou à collectiviser le risque ont été mises en œuvre. Le système nucléaire en fournit le premier exemple ; la convention de Paris de 1960 institue un mécanisme à deux étages : l'exploitant responsable de l'installation répond des dommages à hauteur de 15 millions d'unités de compte (ou 5 millions DTS), et l'État dont il relève assure une réparation complémentaire jusqu'à 70 millions (175 millions DTS) ; si ce plafond devait être insuffisant, la convention complémentaire de Bruxelles de 1963 prévoit la contribution solidaire des États parties.

La pollution des mers offre une seconde combinaison. Ici, la répartition s'opère horizontalement entre deux milieux industriels. La convention de Bruxelles de 1969 faisant peser la responsabilité, en termes classiques, sur le propriétaire du navire pollueur[10] jusqu'à un premier plafond, le surplus

10. *Lequel doit, à l'instant de l'événement, transporter du pétrole à titre de cargaison : les soutes sont exclues.*

éventuel des dommages est réparé par le Fipol, fonds d'indemnisation[11] alimenté par l'industrie pétrolière réceptionnaire des produits transportés. Ce fonds intervient également pour la totalité du dommage si l'armateur est insolvable, s'il n'a pu être identifié, s'il bénéficie d'une exonération, ou si l'État dont il bat le pavillon s'est abstenu de ratifier la convention de 1969.

Ce type de combinaison connaît une faveur croissante : ce serait notamment la voie retenue par la Commission de Bruxelles pour la responsabilité en matière d'environnement. Son avantage est d'associer à la prise en charge du risque des acteurs sociaux très divers : industrie, assurance, l'État même, lorsqu'il est appelé à fournir sa garantie, comme dans la loi du 13 juillet 1982 sur les risques naturels.

L'intérêt des fonds d'indemnisation mérite d'être souligné. Ils correspondent en effet parfaitement aux exigences de la matière : la charge afférente à un risque donné étant supportée par l'ensemble du milieu qui en est cause, le principe pollueur-payeur se trouve ainsi respecté. La collectivisation du risque rend la charge de chaque contribuable supportable ; et si, au vu du nombre ou de la gravité des accidents, elle vient à s'alourdir trop sévèrement, le milieu lui-même est incité à adopter les mesures de prévention propres à la réduire. La technique des fonds est enfin précieuse en ce qu'elle permet d'indemniser des dommages dont l'auteur, inconnu, insolvable ou intouchable, ne pourrait être désigné en justice ; les difficultés de preuve font, on l'a vu, que le cas est fréquent.

Aussi les fonds d'indemnisation ont-ils rencontré un franc succès en matière d'environnement. A partir de l'expérience du Fipol, qui a, depuis 1978, construit un remarquable instrument d'indemnisation des marées noires, à la fois efficace et rapide, une multiplicité de mécanismes similaires ont été instaurés : ainsi, aux États-Unis, le célèbre Superfund de 8,5 milliards de dollars pour le nettoyage des sites pollués, ou celui qu'institua la loi pétrolière OPA en 1990.

Des systèmes similaires ont été institués dans de nombreux domaines où, le risque étant d'origine collective ou les preuves trop aléatoires, il fallait renoncer à identifier l'auteur de chaque nuisance. Les taxes qui les alimentent sont alors fonction de la nocivité de chaque source polluante, appréciée *a priori* : ainsi, l'insonorisation des abords de certains aéroports est financée par une taxe parafiscale perçue sur les aéronefs, modulée suivant leur niveau de bruit et le nombre de leurs mouvements[12] ; ainsi encore, la redevance perçue par les agences de bassin varie suivant la quantité d'eau prélevée et la qualité rejetée[13]. De telles redevances ont, outre leurs vertus financières, une visée pédagogique : l'auteur de la nuisance est incité à y remédier.

**11.** *Le Fipol est entré en vigueur en octobre 1978... six mois après le naufrage de l'Amoco-Cadiz.*
**12.** *D. 13 février 1973, mod. 1978.*
**13.** *Art. 14, L. 16, décembre 1964.*

■ *Rôle de l'initiative industrielle*

En marge du système conventionnel officiel, rigide, tributaire des ratifications étatiques aléatoires, il y a place pour d'autres logiques. En particulier, le monde des entreprises comporte ses propres ressorts, sur lesquels le droit a peu de prise : la concurrence oblige toute industrie, sinon toute entreprise, à soigner son image de marque, atout à terme de la faveur du public. Ainsi peut s'expliquer l'empressement de la société Sandoz, à la suite de la pollution du Rhin occasionnée par l'une de ses usines en Suisse, en 1987, à financer des plans de restauration des écosystèmes détruits ainsi qu'un programme de surveillance et d'alerte sur le fleuve : l'image de la société s'en trouva elle-même restaurée, à la suite d'une campagne habilement menée. Ainsi également s'expliquait déjà le plan Tovalop, engagement pris par les armateurs pétroliers en 1969, alors qu'aucun texte ne les y obligeait encore, d'indemniser les victimes de marées noires ; une mutuelle, constituée à cet effet, réunissait, dès 1971, 99 % de l'armement mondial[14]. Bientôt l'industrie du raffinage emboîtait le pas : de même que le plan Tovalop préfigurait la convention de 1969, le plan Cristal[15] préfigurait celle qui, en 1971, allait instituer le fonds international d'indemnisation Fipol. Hormis leur intérêt provisoire évident pendant la période précédant l'entrée en vigueur des conventions, ces engagements industriels conservèrent une utilité par la suite : alors que les conventions ne peuvent atteindre que les ressortissants d'États qui les ont ratifiées, l'industrie touche ses membres par des voies et au moyen de pressions qui lui sont propres. L'efficacité globale de l'indemnisation s'en trouve renforcée : les deux approches, croisées, permettent d'élargir au maximum le nombre des contribuables[16]. La gestion à la mode industrielle présente par ailleurs une souplesse hors de portée des procédures officielles. Le Fipol en offre l'exemple : bien que ce fonds ait été institué par une convention de type traditionnel, et bien que les membres en soient des États, sa gestion est fort influencée par les méthodes de l'assurance maritime[17]. Cela lui a permis d'élaborer sa propre pratique au fil des cas qui lui étaient soumis sans dépendre des pesanteurs étatiques. Cela lui permet également de moduler les indemnités accordées, indépendamment de tout critère objectif, en fonction de considérations de bonne gestion : ainsi les victimes japonaises sont-elles l'objet d'une attention particulière, du fait que le Japon est le premier contributaire du fonds. Autre illustration : lorsqu'en octobre 1976 le *Bœhlen*, pétrolier est-allemand, causa une marée noire au large d'Ouessant, les frais de lutte et de nettoyage

**14.** *Pays de l'Est exceptés, oublions la manœuvre dilatoire destinée à retarder l'entrée en vigueur de la convention de Bruxelles de 1969 sur la responsabilité des propriétaires de navires pétroliers : celle-ci entra en application dès 1975. Tovalop est le sigle désignant le Tanker Owner Voluntary Agreement Regarding Oil Pollution.*

**15.** *Cristal : Contract Regarding an Interim Supplement for Tanker Liability.*

**16.** *A fortiori lorsque la convention ne voit finalement pas le jour. Tel fut le cas de la convention de Londres de 1976 sur les dommages de pollution liés aux opérations offshore : du coup, le plan industriel volontaire Opol destiné à la préfigurer est resté la source unique d'indemnisation.*

**17.** *Une coopération étroite avec les clubs P and I, assureurs maritimes de responsabilité, a été consacrée par un Memorangum of Understanding en 1980.*

engagés par la France l'auraient été pratiquement en pure perte, l'Allemagne de l'Est n'adhérant ni à la convention de Bruxelles ni au plan Cristal, s'il n'avait été décidé d'appliquer rétroactivement ce plan.

Puisque c'est de financement d'un risque qu'il s'agit ici, bien plus que de responsabilité, la faute impliquant l'analyse de psychologies individuelles semblerait à première vue n'avoir qu'un faible rôle à jouer ici. Il n'en est pourtant rien.

■ *La faute, régulateur obligé*

« Jetez la faute, observait Saleilles, elle revient par-dessus bord. » Par-delà le siècle, le droit de l'environnement vérifie ce constat : alors que des mécanismes ont été institués pour faciliter la tâche des victimes suivant la loi allemande de 1990, le responsable, tenu par cela seul que son installation pouvait causer le dommage, se libère en démontrant qu'elle fonctionnait convenablement, ce qui revient à prouver qu'il n'a commis aucune négligence[18]. Parfois encore, les exonérations propres à soulager le responsable ne sont admises qu'en l'absence de faute de sa part : ainsi dans la proposition de directive communautaire sur les déchets[19].

A défaut de fonder la responsabilité, même indirectement, la faute intervient pour moraliser les systèmes d'indemnisation comme contrepoids indispensable de leur automaticité : ainsi la victime en faute peut toujours être privée d'indemnité, même en matière nucléaire, où l'hypothèse paraît pourtant bien théorique. La faute prive encore son auteur de divers bénéfices : elle fait renaître les recours, paralysés par une canalisation légale de responsabilité[20], elle empêche de se prévaloir, le cas échéant, des limites légales de responsabilité[21]. Cette dernière règle est essentielle : la limitation, contrepartie de la charge imposée à celui qui se trouve tenu à raison d'un risque, n'a plus de raison de bénéficier à celui qui s'est comporté de manière laxiste ou téméraire.

Enfin, le fait même de prendre un risque peut représenter en soi une faute, en l'absence de précaution.

**2. Prévention : le principe de précaution**

L'incertitude quant aux effets à terme d'une menace écologique ou d'une technologie neuve peut inspirer deux attitudes inverses. La première consiste à prendre des précautions sans attendre d'avoir acquis une certitude sur le mal à conjurer ; la seconde, privilégiant les recherches, à retarder la réalisation du

**18.** *§ 6-2 L.*
**19.** *Articles 6 et 7, com. (91), 219 final. Syn. 217.*
**20.** *Conven. nuc. de Paris, art. 5-B ; projet Conseil Europe sur la responsabilité en matière de transport de substances dangereuses, art. 6.*
**21.** *Art. 5.2, conv. Bruxelles.*

projet au jour où elles auront abouti. Opposées, ces deux attitudes sont l'une et l'autre indéfendables. La première, systématisée, paralyserait tout développement, en conduisant à renoncer à tout projet soupçonné d'avoir des effets nocifs : conservatrice, elle caricature les défauts prêtés aux écologistes face à l'innovation, réaction frileuse et attentiste[22]. La seconde permettrait de poursuivre tranquillement le développement et la production du procédé contesté, et d'amortir un investissement en attendant que des résultats incontestables établissent, le cas échéant, la nocivité du procédé. D'un côté, l'initiative présente se trouve paralysée au nom d'une menace incertaine ; de l'autre, le risque à long terme se trouve occulté par le présent sous la pression du bénéfice à court terme.

En fait, principe de précaution et stratégie de recherche ne doivent pas être opposés, mais combinés : ils deviennent alors synergétiques. Le principe de précaution conduit, face à une menace de dommage grave ou irréversible, à ne pas « reporter à plus tard les mesures de prévention de la dégradation de l'environnement », en dépit de l'absence de certitude complète sur le plan scientifique[23]. Mais comme cette prudence risque d'être inutile et de se traduire par un gaspillage, des recherches doivent être immédiatement, parallèlement, entreprises. Parfois même, le souci d'obtenir l'information utile conduit à retarder des travaux : ainsi lors de la préparation de l'étude d'impact menée à propos de la construction de l'autoroute A 86. En somme, la recherche constitue ici une composante de la stratégie de prudence, laquelle suppose à la fois, face à un risque incertain, d'adopter des mesures et d'en évaluer l'utilité. Face à une menace sévère, notamment face à un risque irréversible, il n'est plus question d'agir ou de réfléchir, mais de combiner action et réflexion, afin d'institutionnaliser la prudence.

Cette combinaison inspire un nombre croissant de textes. Dès 1980, dans la loi américaine régissant l'exploitation des nodules des grands fonds marins, deux règles en sont inspirées ; d'une part, la recherche : 10 % du budget affecté aux travaux d'exploration devra être consacré à l'étude de l'impact de ces travaux sur le milieu ; d'autre part, les précautions : pour chaque zone exploitée, une zone équivalente en qualité et en quantité doit être réservée à titre de référence pour mesurer par comparaison l'évolution du milieu. Les mêmes concepts sont à l'origine aujourd'hui des meilleurs principes internationaux. Le

22. *En outre, naïve, elle interdit le financement de toute recherche sur l'innocuité de la technologie en cause, les fonds y étant affectés dérivant naturellement des investissements consacrés à la recherche opérationnelle et à la production... L'attitude générale du décideur se modifie : alors que voilà quelques années encore, le bon chef était celui qui éliminait tout élément d'incertitude susceptible d'affecter la bonne marche de son entreprise, le même a soin au contraire aujourd'hui de faire place à l'incertitude dans ses prévisions et de préserver à son organisation la souplesse qui lui permettra, le cas échéant, de s'adapter à une circonstance imprévue : il se ménage, diraient les économistes, des réversibilités. Du coup, les planifications rigides ont vécu : une fois sa stratégie définie, l'entreprise moderne se gère à vue.*

23. *Déclaration ministérielle de Bergen, mai 1990. Le problème consiste bien souvent à organiser des priorités : ainsi entre la prise en charge du problème du $CO_2$ dans l'atmosphère et des déchets nucléaires à longue durée. Voir B. Dessurs, Effet de serre : quelques paradoxes, rapport séminaire Éclat, CIRED-CNRS, 1991-1992.*

protocole de Montréal de 1987 sur la protection de la couche d'ozone énonce que les parties désireuses de réglementer les émissions de chlorofluorocarbones propres à l'appauvrir sont résolues à prendre des « mesures de précaution pour réglementer le volume total des émissions ». En 1991, ce principe avait été retenu une dizaine de fois, notamment au PNUE (15e session), aux conférences ministérielles sur la protection de la mer du Nord, aux commissions des conventions de Paris, d'Oslo et de Barcelone, lors de diverses conférences scandinaves, ainsi qu'aux réunions des parties à la convention de Vienne sur la couche d'ozone. Et les ministres de l'Environnement de l'OCDE soulignaient en janvier 1991 : « L'absence de certitudes scientifiques ne servira pas de prétexte pour ajourner des mesures visant à prévenir une dégradation de l'environnement. »

### 3. Reste à mettre le principe en œuvre

Susciter des attitudes nouvelles, chez les individus comme dans la société, une prudence qui ne soit pas attentisme, une vigilance qui n'exclue pas le dynamisme, voilà une gamme de nouveaux devoirs correspondant à cet objectif. Au premier rang d'entre eux, les obligations d'information se multiplient : ainsi, l'exploitant d'une installation relevant de la directive communautaire Seveso du 24 juin 1982 est tenu d'informer les autorités, les personnes travaillant sur le site et le voisinage. Parfois, il appartient à chacun de recueillir soi-même son information : au Royaume-Uni, l'acquéreur d'un terrain suspecté de pollution est contraint de faire lui-même sa propre enquête pour échapper à sa responsabilité ; aux États-Unis, cette recherche est la condition qui fera qu'il sera considéré comme innocent, et donc exonéré. L'attitude de prudence ne se manifeste pas seulement en amont. Elle se traduit par un processus d'évaluation continu de l'état de l'environnement potentiellement affecté. C'est, par exemple, le cas du Rhin, en Alsace, où la firme Sandoz a dû financer un tel dispositif en 1989. L'organisation systématique des retours d'expérience, habituelle dans l'entreprise bien gérée, mérite ici attention : là où chaque incident, pris isolément, semble négligeable, sa répétition constitue un clignotant utile, annonciateur possible d'un accident.

L'inobservation des précautions ici imposées déclenche donc la responsabilité. En revanche, l'incertitude tenant au dommage d'environnement empêche souvent le législateur d'imposer un résultat précis : ainsi, le contenu minimal de l'étude d'impact reste incertain ; l'exploitant d'une installation relevant de la directive Seveso est tenu de « prendre toutes les mesures qui s'imposent pour prévenir les accidents majeurs ». Le recours aux technologies non polluantes, souvent imposé en principe, est à l'évidence affaire de moyens, hors de portée de l'entreprise modeste, et la remise en état des lieux, imposée par exemple à l'exploitant d'une carrière en fin de travaux, est un résultat idéal qui ne saurait être pris à la lettre. Ce qui est demandé à chacun est d'agir de son mieux.

**CONCLUSION**

Alors que partout aujourd'hui l'on voit prôner les responsabilités fondées sur le risque et les réparations automatiques, il peut sembler paradoxal d'évoquer le retour en force de la faute. Certes, il n'est pas question de nier la vertu de mécanismes d'indemnisation automatiques propres à garantir nos contemporains contre des risques qu'ils ne peuvent ni prévoir ni surmonter. L'environnement est à cet égard un domaine exemplaire, à la fois par la gravité objective des menaces qui s'y font jour et l'inquiétude qu'y suscite l'incertitude du donné scientifique : le public a clairement ici besoin d'être assuré, et rassuré.

Faut-il pour autant verser d'un excès dans l'autre ? La faute constitue un ressort essentiel du comportement humain ; en priver la société serait lui ôter un outil indispensable ; en priver les individus serait leur ôter leur libre arbitre et sans doute leur dignité. Il semble donc que le devoir du droit soit ici de lui préserver une juste place, au côté des indemnisations automatiques. Certes, mais laquelle ? Il est trop tôt pour le mesurer : le développement de l'écologie correspond à une crise de civilisation, une phase transitoire, dont nul ne devrait s'aventurer à prédire l'issue. En matière de responsabilité, l'équilibre risque-faute reste sans doute encore à trouver. Cependant, une chose paraît sûre : la loi aquilienne est un principe du XXIe siècle ■

MARTINE RÉMOND-GOUILLOUD*

# LE SOMMET DE RIO

## Quel bilan ?

A suivre nos médias, ces lignes devraient être la chronique d'une défaite annoncée : chacun savait que le sommet de la Terre serait, allait être, était et avait été un échec. Ceux qui le pronostiquaient n'hésitèrent d'ailleurs pas à se dire ensuite déçus. L'exercice était, il est vrai, redoutable : il s'agissait de conjuguer environnement et développement, exigences à première vue difficilement compatibles. Les pays en développement reprochaient aux pays industrialisés de surexploiter leurs ressources naturelles et de compromettre l'environnement mondial pour leur seul confort ; ceux-ci parlaient en retour à ceux-là de démographie galopante et de pratiques culturales destructibles.

Cependant, le sommet s'est tenu, et bien tenu. Et son bilan est loin d'être désastreux, n'en déplaise à Cassandre. Tentons ici de le dresser. La conférence a rassemblé 117 chefs d'État, quatre fois plus que lors de la fondation de l'Organisation des Nations unies, trois fois plus que lors de la conférence de Montréal sur l'ozone de 1987, laquelle avait été saluée comme une prestigieuse réussite diplomatique. Quatre textes ont été adoptés à Rio.

*La déclaration.* Ce devait être la Charte de la Terre, document symbolique répondant à la célèbre déclaration de Stockholm de 1972. Les sarcasmes matérialistes ont eu raison de l'élan qui animait les projets : l'idéalisme vert a manqué de charisme. Relevons cependant, parmi les 27 principes retenus, ce constat remarquable : « Les pays développés reconnaissent la responsabilité qui leur revient dans la recherche internationale du développement durable eu égard aux pressions que leurs sociétés exercent sur l'environnement mondial et aux technologies et ressources financières dont ils disposent » (principe 7, *in fine*).

*Deux traités.* Une convention sur la biodiversité fort controversée a finalement été signée, non sans que le projet initial ait été fortement édulcoré. Le droit souverain pour les États d'exploiter leurs ressources naturelles ayant été réaffirmé, le libre accès aux ressources biotechnologiques se trouve consacré : il est donc acquis que ces ressources peuvent faire l'objet d'une appropriation privative et être commercialisées : seul l'homme échappe ici à la brevetabilité. Cette convention a été signée par 154 États, mais pas par les États-Unis. Le second traité porte sur le climat. Ce texte, assez pauvre, avait été à l'avance vidé d'une bonne part de sa substance, sous la pression des États-Unis, inquiets pour leur consommation de pétrole. On y relève pourtant que les États s'obligent à dresser l'inventaire des émissions de gaz, qui, de leur territoire, contribuent à l'effet de serre, à préparer et à publier les programmes par lesquels ils entendent stabiliser et améliorer la situation... L'instrument, judicieusement exploité, pourrait être utile. Notons enfin que, outre les conventions signées à Rio, d'autres s'y sont profilées : sur la forêt peut-être, si l'initiative des États-Unis cesse de se heurter aux résistances nationales des pays forestiers, et surtout sur la désertification.

*L'agenda 21.* Ce copieux document (800 pages) est un programme global pour le développement durable de la planète d'ici au XXIe siècle. Il traite de toutes les espèces d'actions à mener en matière d'environnement, notamment celles qui peuvent avoir un effet

* *Professeur de droit à l'université de Paris I.*

bénéfique sur le développement ; outre la conservation et la gestion des ressources proprement dites (sec. II) sont également abordés dans ce document la dimension sociale et économique des problèmes (sec. II)), le renforcement du rôle des principaux groupes d'acteurs sociaux (sec. III) et l'examen de tous les moyens utiles à la mise en œuvre de l'agenda (sec. IV).

La généralité même du texte interdit d'en prévoir l'avenir : tout dépendra de son interprétation. En principe, son financement laisse mal augurer de ses chances de succès. Pour l'assurer, les pays de l'OCDE devraient faire passer leur aide au développement de 0,35 % de leur PNB à 0,7 %. Or bien peu, hormis la France et les pays scandinaves, s'y sont engagés. Toutefois, bon nombre d'actions concourant indirectement au même objectif sont financées par d'autres voies. Certains donateurs privilégient l'aide bilatérale ; surtout, Rio aura vu se confirmer l'importance du Fonds pour l'environnement mondial (FEM). Cette caisse commune, instituée en 1990, est destinée à financer des projets de défense de l'environnement à partir de dons étatiques. Depuis sa création, plus de 70 projets ont été déjà ainsi financés. A Rio, les États donateurs ont clairement montré leur faveur pour le FEM, en choisissant ce cheval pour accorder leur aide : les dons y sont souvent volontaires, et l'affichage, clair. Le FEM devrait notamment être appelé à financer les nouvelles conventions vertes.

*Institutions : la Commission du développement durable.* Beaucoup hésitaient à ajouter un organe supplémentaire à la machine onusienne, déjà trop lourde et onéreuse. Cependant l'effort amorcé à Rio ne vaudra que par la mise en œuvre de cette commission, qui supposera un suivi énergique. Cette commission n'a sans doute pas reçu l'autonomie souhaitable. Mais les États pourraient se trouver tenus de lui adresser des rapports sur leur situation et leur action écologique, à l'instar de la pratique existant pour les droits de l'homme : si cette obligation, formulée en pointillé, se vérifiait, la commission disposerait là d'un levier précieux.

Le maître mot de Rio fut « efficacité ». Il est vrai que l'action onusienne en matière d'environnement, issue de la conférence de Stockholm de 1972, a souvent été taxée de gaspillage et d'incompétence. Chacun se montre aujourd'hui déterminé à améliorer le fonctionnement de l'institution.

Rio, enfin, restera dans les mémoires par la redistribution inédite des forces à laquelle la diplomatie verte a donné lieu : côté Nord, les États-Unis, isolés dans le rôle du méchant pingre ; du coup, le Canada et l'Europe, tout revigorés, faisaient assaut de générosité. Mais la vedette en la matière revenait assurément au Japon, qui, non content de peser 14 % du budget du PNUE (Programme des Nations unies sur l'environnement), venait déposer 8 milliards de dollars dans l'escarcelle du Fonds vert. Côté Sud – mais le Sud existe-t-il encore ? –, les dragons asiatiques se montraient décidés à prendre part au jeu, tandis que les pays les moins avancés témoignaient du cercle vicieux où environnement et développement s'enferment mutuellement.

Pendant le même temps, parallèlement au ballet officiel, les ONG (Organisations non gouvernementales), venues du monde entier, s'étaient rassemblées en un immense forum. Dans ce foisonnement bigarré, la diversité biologique trouvait un autre sens. Et, malgré l'hétérogénéité apparente des préoccupations, un souci commun était sensible : communiquer, se rencontrer, nouer des liens, des réseaux, pour s'informer, agir ensemble. Ainsi s'ébauche l'organisation de la société civile mondiale, l'un des piliers de l'Ordre vert ■

WERNER PFENNIGSTORF*

# Terres polluées à l'Est
# LES RISQUES DE L'INVESTISSEUR

Faire fusionner deux États souverains dont la politique comme le système économique étaient incompatibles représentait un problème inconnu à ce jour ; il en est résulté des difficultés inédites, tant par leur nature que par leur ampleur : politiques, économiques, sociales et juridiques. En particulier, il fallait transformer une économie d'État en économie de marché : or cela impliquait de vendre des propriétés d'État et des entreprises d'État par milliers. De cette tâche, confiée à une agence fédérale, on a dit qu'elle était la plus grande braderie de tous les temps. Il fallait encore aligner la protection de l'environnement à l'Est sur les standards de l'Ouest. Les deux problèmes se sont conjugués lorsque les liquidateurs s'efforcèrent de vendre des installations industrielles dans lesquelles la pollution s'était installée depuis de nombreuses années. Cette charge est encore plus difficile à évaluer que dans la partie occidentale de l'Allemagne, les nouveaux Etats de l'Est n'ayant pas encore eu le temps de fixer leur politique sur la décontamination et la restauration des terres polluées. L'investisseur potentiel qui accepte d'assumer cette charge exigera en contrepartie une réduction du prix de vente, du fait des risques encourus.

## I. HISTORIQUE

On avait d'abord songé à faire supporter à l'État fédéral ou aux gouvernements des États concernés l'ensemble des charges d'antan afférentes aux biens publics. Cette solution fut jugée trop rigide et trop coûteuse. Lors de la négociation du traité du 31 août 1990, il fut décidé que les investisseurs pourraient plutôt bénéficier d'une exemption, décision entérinée par la loi cadre sur l'environnement adoptée en juin 1990 par l'Allemagne de l'Est : l'article 1 sec 4/3 prévoyait alors que « les acquéreurs d'installations à usage industriel, ou utilisées dans le cadre d'entreprises économiques », pourraient être déchargés de leur responsabilité pour les dommages causés par l'exploitation de ces installations avant le 1er juillet 1991. Il y était également prévu que les recours de droit privé subsistaient en l'état.

Bientôt, il devint clair que la privatisation serait plus longue et plus difficile à réaliser que prévu, pour de nombreuses raisons, notamment parce qu'il fallait commencer par se doter de l'organisation et du cadre juridique et procédural nécessaires au changement, et que, une bonne part des propriétaires des propriétés en cause ayant été expropriés par l'État, ceux-ci agissaient en justice pour en obtenir la restitution. Enfin, le texte était considéré comme trop étroit et trop vague.

Pour accélérer le processus, le Parlement fédéral approuva le 15 mars 1991 la loi sur l'élimination des obstacles à la privatisation des entreprises et l'encouragement des investissements. L'essentiel de ce texte est consacré à la libéralisation du régime de transfert de propriété des biens fonciers et des entreprises. En outre, son article 12, ajouté dans les derniers jours de la session, amende l'article 1 sec. 4/3 du traité d'unification, dont le texte est aujourd'hui le suivant :

* *Avocat.*

« Les propriétaires, possesseurs ou acquéreurs d'installations et de propriétés foncières à usage industriel ou utilisées dans le cadre d'entreprises économiques, ne seront pas responsables des dommages causés par l'exploitation de ces installations ou l'usage de ces propriétés avant le 1er juillet 1990, dans la mesure où l'autorité compétente, d'accord avec le gouvernement d'État, les décharge de leur responsabilité. Une exemption peut être accordée si ceci est justifié par les intérêts du propriétaire, du possesseur ou de l'acquéreur, ceux des personnes susceptibles d'avoir subi un dommage du fait de l'exploitation de l'installation ou l'usage de la propriété en cause, et ceux du public et de l'environnement. L'exemption peut être subordonnée à des exigences particulières. La demande d'exemption doit être soumise un an au plus après l'entrée en vigueur de la loi sur l'élimination des obstacles à la privatisation des entreprises et à la promotion des investissements. Si l'exemption intervient, les droits propres à faire cesser les effets nuisibles entre propriétés adjacentes (sauf ceux qui ont un fondement juridique spécial) seront remplacés par des droits à indemnités. Toutefois, l'autorité compétente peut exiger du propriétaire, possesseur ou acquéreur, qu'il prenne les mesures de protection propres à éviter les nuisances, dans la limite où elles sont réalisables techniquement, et justifiables économiquement. A défaut, l'exemption prévue au paragraphe 1 ci-dessus peut également être accordée pour des actions indemnitaires visées au paragraphe 4 et dans d'autres dispositions ; en pareil cas, la réparation est également due par l'État. »

## II. CHAMP D'APPLICATION

La dernière version du texte élargit notablement le champ de l'exemption. Plus précisément :

– l'exemption peut être accordée aux propriétaires et aux possesseurs actuels, en sus des acquéreurs ;

– elle peut porter, outre les installations, sur les propriétés foncières, bâtiments compris (on s'était beaucoup demandé si le terme « installations » incluait les bâtiments et s'il visait uniquement les installations encore en fonctionnement) ;

– l'exemption ne se limite plus à la responsabilité de droit public, mais peut également être accordée au titre du droit privé, pour les dommages-intérêts ou les injonctions visant à faire cesser les émissions ;

– le délai imparti pour solliciter l'exemption est étendu à une année du jour de l'entrée en vigueur de la loi, soit le 29 mars 1992.

## III. PROCÉDURE : LA DÉCISION

La loi requiert une autorisation de l'autorité régionale et du service gouvernemental de l'État en cause, non seulement pour donner une cohérence à l'application de la loi, mais également pour empêcher les abus. L'exemption de responsabilité n'est pas un droit mais une faveur, accordée discrétionnairement ; elle devrait être l'exception, non la règle. Les raisons en sont les suivantes :

– on craignait un abus de la part de spéculateurs fonciers sans véritable engagement d'investissement à long terme ;

– il fallait traiter de manière égale les opérations identiques à l'Est et à l'Ouest ;

– on redoutait la charge financière supplémentaire que l'exemption risquait de faire peser sur les États de l'Est.

Ces préoccupations subsistent ; elles vont vraisemblablement influencer les décisions prises dans chaque cas individuel. Parmi les intérêts à prendre en compte par les autorités,

ceux de l'acquéreur sont clairement opposés à ceux que dicte la protection de l'environnement. Pour résoudre le conflit, les intérêts de la communauté devront être mesurés. Le décideur devra s'interroger sur le point de savoir s'il vaut mieux, dans l'intérêt de la communauté, soulager l'acquéreur des coûts liés aux vieux problèmes d'environnement, au risque de devoir lutter contre la pollution aux frais de la collectivité ou de laisser les problèmes sans remède, ou, au contraire, éviter le risque de pollutions pour le public et courir alors celui de voir l'acquéreur renoncer à son investissement, négocier une diminution de son prix d'achat, ou consacrer moins de fonds au développement de son opération et de l'emploi. De manière générale, les autorités est-allemandes ont accordé avec réticence les exemptions, du fait de leur budget limité et d'autres exigences environnementales prioritaires.

Bien entendu, chaque décision individuelle doit être prise sur la base d'informations limitées quant au risque et dans un contexte de marchandage. L'investisseur prudent aura sollicité l'exemption avant de réaliser son acquisition et aura subordonné sa décision à son obtention. En revanche, l'acheteur qui a déjà finalisé son achat et commencé des travaux de construction ou de réhabilitation se heurtera vraisemblablement à une réticence plus grande de l'administration, celle-ci sachant qu'il n'entend pas faire une croix sur les dépenses déjà exposées ; la situation diffère si des investissements supplémentaires de cet acquéreur sont en suspens.

## IV. EFFETS

L'exemption accordée, le propriétaire ancien ou nouveau est absous de sa responsabilité potentielle de droit public qui l'aurait obligé à prendre des mesures, ou payer, pour éviter de mettre en danger la sécurité et la santé publiques. Ici, le gouvernement renonce simplement à ses droits. Le propriétaire se trouve également protégé des recours privés potentiels des voisins ou des titulaires de droits de pêche. La responsabilité afférente à de tels recours est assumée par l'administration d'État en cause. Si un tiers bénéficie d'une injonction à l'encontre du propriétaire, celle-ci est convertie en un droit à dommages-intérêts.

Discrétionnaire, l'exemption peut être subordonnée à des exigences spéciales. Celles-ci peuvent consister à surveiller, à endiguer la pollution, ou en toute mesure propre à en empêcher l'aggravation. La loi permet en particulier à l'administration d'imposer des mesures destinées à protéger les voisins, dans la limite du possible, techniquement, et du raisonnable, financièrement.

Par ailleurs, l'exemption pourrait être simplement partielle et limitée soit suivant des critères objectifs (source, zone, produit polluant, type d'effet ou de mesure), soit en pourcentage du coût, soit encore en laissant à la charge de l'acquéreur d'en supporter la première part, l'État assumant le surplus.

Si l'exemption est refusée, la décision est susceptible d'appel, conformément au droit commun administratif. Pour prospérer, le recours devrait établir un abus de pouvoir discrétionnaire. En cas d'insuccès, l'investisseur peut renoncer à son projet ou assumer lui-même le risque après avoir négocié une diminution du prix de la transaction. Celle-ci supposerait qu'un expert ait estimé le risque, dont une bonne part subsisterait néanmoins.

Dans certains cas, pour permettre la réalisation d'une transaction sur une propriété « difficile », l'agence fédérale a accepté d'assumer une part du coût de la réhabilitation ■

CHRISTOPHER B. KENDE*

# Débordements judiciaires : l'affaire FLEET FACTORS

Les responsabilités afférentes à la pollution des sites terrestres due aux déchets toxiques sont régies aux Etats-Unis, au niveau fédéral, par la loi Cercla[1]. Le 23 mai 1990, la cour d'appel du 11e Circuit, cour d'appel fédérale coiffant les tribunaux d'instance de la plupart des États du Sud, notamment la Géorgie et la Floride, a rendu une décision importante dans l'affaire United States contre Fleet Factors[2]. En effet, cet arrêt transforme considérablement la jurisprudence classique : il donne à la fois une interprétation restrictive et inquiétante d'une exception de la loi Cercla, adoptée pour protéger les investisseurs. Rappelons les faits. La société financière Fleet Factors avait passé un accord d'affacturage avec la société textile SPW : des prêts avaient été consentis et une hypothèque *(security interest)* portant sur l'inventaire, l'équipement et les autres biens du fabriquant avait été obtenue. SPW fit faillite. Fleet Factors prit possession des biens de la société SPW en vue de sa liquidation complète. Entre-temps, l'Environmental Protection Agency (EPA), administration fédérale chargée de nettoyer les sites toxiques selon la loi Cercla, ayant découvert une pollution chimique sur le site, entreprit le nettoyage du site pour environ 400 000 dollars. Puis l'EPA engagea une action en remboursement des frais de nettoyage contre les deux actionnaires de la société, ceux-ci ayant agi à la fois pour SPW et la société Fleet Factors. Le texte de la loi Cercla autorise en effet expressément de telles actions contre les *owners* ou contre les *operators* d'un site toxique.

La demande de report d'assignation, la cour d'appel a accepté de juger l'affaire en dépit du fait qu'il s'agissait d'un appel interlocutoire (non final). Dans l'arrêt rendu, le juge Kravitch confirme la décision de première instance et refuse d'appliquer à Fleet Factors l'exception de la loi Cercla exonérant du régime de responsabilité stricte l'investisseur qui, sans participer à la gestion *(management)* du site toxique, détient un intérêt propriétaire à la seule fin de protéger son intérêt financier. Cette exception avait été incluse à juste titre pour protéger les investisseurs, comme les créanciers[3], des actes de leurs débiteurs ayant des problèmes de pollution.

Il avait été admis, d'une part, que Fleet Factors avait ici un intérêt en tant que propriétaire, d'autre part, que cet intérêt était destiné à protéger son investissement. La seule question posée au tribunal consistait à déterminer si Fleet Factors avait « participé à la gestion du site toxique ».

Rejetant l'interprétation stricte proposée par le gouvernement, la cour privilégie une interprétation restrictive de l'exception de la loi Cercla : elle décide que, puisque la société participait à la gestion *financière* du site, et dans la mesure où elle exerçait une influence quant au traitement de ces déchets, sa responsabilité objective était engagée. Mais la cour va plus

* *Avocat chez Holtzmann, New York.*

1. *The Comprehensive Environnental Response Compensation and Liability Act of 1980, 42 USC § 9601. Cercla crée un régime de responsabilité stricte, conjointe et rétroactive pour les coûts de nettoyage de sites toxiques et d'autres chefs de préjudice incombant aux transporteurs, aux détenteurs, aux chargeurs ou aux déchargeurs de déchets toxiques.*
2. *United States v. Fleet Factors Corp. 901 F. 2d 1550 (11th Cir. 1990), cert. den. 111 S. Ct 752 (1991).*
3. *La définition de owner or operator ne comprend pas* « any person who, whithout partricipating in the management of the facility..., holds indicis of ownership primarily to protect his security interest in the ... facility ». *42 U.S.C. § 9601 (20) (A).*

loin : suivant sa décision, si l'institution financière pouvait avoir une influence quant au traitement des déchets, sans même avoir directement participé à la gestion du site, cela suffisait pour engager sa responsabilité[4].

La raison de cette interprétation tient au souci d'encourager les créanciers à entreprendre des investigations détaillées sur leurs débiteurs éventuels avant de leur accorder un prêt. Par ailleurs, estime la cour, les créanciers seront ainsi plus sensibles au problème des sites toxiques et veilleront donc à ce que les règlements gouvernementaux régissant le traitement des déchets toxiques soient respectés par leurs débiteurs. Cependant, la cour a totalement ignoré la possibilité que les investisseurs puissent être jugés responsables des actes de leurs débiteurs, tandis que les sociétés mère des débiteurs, protégées par le voile de la personnalité juridique de la filiale, pouvaient ainsi esquiver une telle responsabilité[5].

Il est intéressant de noter que cette solution extrême a déclenché une réaction législative et administrative : un projet de règlement de l'EPA se propose de définir de façon précise les actes que pourraient entreprendre les investisseurs dans la gestion financière des sites sans engager leur responsabilité selon Cercla. Une participation réelle à la gestion ou aux affaires opérationnelles de la part des créanciers serait nécessaire pour déclencher la responsabilité, cela ne comprenant pas la « capacité non exercée d'influencer les opérations du débiteur. Plusieurs autres propositions de loi encore en suspens visent à définir de manière plus étroite les limites de responsabilité des investisseurs » (HR 1450 – introduit par le représentant John LaFalco le 14 mars 1991). Un projet de loi semblable (S. 651) a été également proposé au Sénat[6]. Il semble donc que le raisonnement suivi par la cour dans l'affaire Fleet Factors ne soit partagé ni par l'EPA ni par certains représentants de notre Congrès. Pourtant, cette jurisprudence demeure, créant, du moins dans le 11e Circuit, un régime de responsabilité particulièrement sévère pour les investisseurs financiers qui ont la malchance de prêter de l'argent et d'obtenir des garanties de la part des propriétaires de produits dangereux ou d'autres parties potentiellement responsables selon la loi Cercla ■

4. *Citons : « A secured creditor will be liable if involvement with the management of the facility is sufficiently broad to support the inférence that it could affect hazardous waste disposal decisions if it so chose ».*

5. *Il est intéressant de comparer ce résultat avec celui du jugement en responsabilité contre la société Amoco, suite à la catastrophe de l'*Amoco-Cadiz *en mars 1978,* In re Oil Spill by the Amoco-Cadiz off the Coast of France on March 16, 1978, *1984 AMC 2123 (NO III. 1984). Dans l'affaire Amoco, la société mère de l'armateur, Standard Oil of Indiana, a été jugée comme directement responsable de la catastrophe parce qu'il avait été prouvé que celle-ci avait, de fait, exercé un* control *étroit de sa filiale. Dans Fleet Factors, il s'agit simplement de la possibilité de pouvoir influencer les décisions du débiteur pour que la responsabilité, selon Cercla, soit engagée. Fleet Factors,* supra, *901 D. 2d at 1558.*

6. *Une décision précédente, United States contre Mirabile, avait déjà établi une distinction entre le créancier ayant uniquement participé aux décisions de nature financière, auxquelles ne serait attachée aucune responsabilité, et celui qui aurait pris part « aux activités liées à l'exploitation, à la production, ou à l'élimination des déchets » (NDLR).*

JEAN-YVES COMBY*

# L'ASSURABILITE

## des risques pollution

MOTS CLEFS : *aléa* . *partenariat* . *technicité* .

La nature des risques de pollution est telle qu'elle impose à l'assureur et à l'assuré une éthique spécifique dont Jean-Yves Comby décrit les principes caractéristiques : s'en tenir aux seuls phénomènes aléatoires à l'exclusion des fautes, avoir une conduite de partenariat, introduire la technicité.

A la fin des années 70, dans le même mouvement que celui qui vit l'explosion du consumérisme, on a assisté aux États-Unis à un déferlement de sinistres de responsabilité civile pollution. L'extension prévisible de ce problème au Vieux Continent est déjà largement amorcée. L'Europe ne connaîtra sans doute pas les débordements américains qui tiennent à la fois du système judiciaire, au passé industriel et à la civilisation américaine elle-même, mais il est clair que cette même Europe est entraînée dans un tourbillon qui fait que la pollution est de moins en mois admise et les responsabilités civiles de plus en plus souvent mises en cause, entraînant des sinistres pollution de plus en plus fréquents et lourds. Dans de telles conditions, peut-on continuer à assurer un tel risque qui menace directement assureurs et assurés ?

Par son ampleur, le risque financier relatif à la pollution est incontestablement de ceux dont tout industriel ou collectivité publique ont besoin de se protéger : de tels sinistres dépassent couramment le chiffre de 100 millions de francs dans de nombreux pays développés ! Le métier de l'assureur, et de son alter ego, le réassureur, est d'offrir à l'assuré potentiel les garanties dont il a besoin. Ce n'est possible que si le preneur de risque prend garde à l'équilibre économique de ses engagements.

Le défi est énorme tant par les sommes en jeu, qui se chiffrent très certainement en milliards de francs – nul ne sait exactement combien –, que par sa complexité qui allie législation en constant durcissement, sensibilité du public aux questions d'environnement de plus en plus vive, technologies de plus en plus sophistiquées entraînant des risques de dérapage très lourds, comme ce fut le cas par exemple

* *Responsable de la branche pollution à Scor Réassurance*

pour l'amiante aux États-Unis, sans parler du très difficile sujet de la reprise des situations héritées du passé. Qui plus est, la multiplicité des variables interdit l'établissement de statistiques représentatives, éliminant ainsi toute possibilité de proposer des conditions d'assurance et une tarification qui soient réellement techniques.

La réponse à ce défi ne peut se trouver que dans le respect de règles fondamentales de l'assurance :

– l'aléa : seuls peuvent être couverts les sinistres imprévisibles et non délibérés ;

– le partenariat : assureur et assuré doivent être de bonne foi et avoir l'un et l'autre intérêt à ce qu'il n'y ait pas de sinistre ;

– la technicité : il est impératif de prendre en compte toutes les données disponibles lors de la souscription et ultérieurement, qu'elles soient juridiques, technologiques ou économiques.

## I. L'ALÉA

Le sinistre pollution doit être imprévisible, ou plutôt assureur et assuré doivent être convaincus que seule une malchance insigne peut en être la cause. Cela exige une souscription fondée sur une appréciation rigoureuse du risque : il ne doit pas y avoir d'assurance pollution pour des installations qui n'ont pas le niveau de sécurité suffisant. Ce point est d'autant plus important que, parmi les premiers candidats à cette assurance, figure le responsable qui pense qu'une prime d'assurance coûte moins cher qu'une remise en état de ses installations ! Tout risque d'une certaine ampleur doit donc être visité par l'un des experts, très peu nombreux, qui peuvent donner un avis pertinent sur la sécurité en matière de protection de l'environnement. La règle de l'aléa implique également que devra être exclu de la garantie tout sinistre résultant directement d'un défaut technique, d'une mauvaise pratique connus des responsables ou d'une infraction volontaire ou consciente à la réglementation.

Il n'est pas possible d'assurer sans restriction un site déjà pollué : il ne faut pas que l'assurance « crée » le sinistre ! En outre, en cas de nouvel accident, comment distinguer les dommages dus à la pollution ancienne, forcément non couverts, de ceux qu'a créés le nouveau sinistre ? Parfois cependant, quand la pollution ancienne est très bien cernée et son développement contrôlé, l'assureur pourra s'engager en excluant de sa garantie tout ce qui ressemble à cette pollution ancienne. L'assuré n'est alors que partiellement couvert, ce qu'il peut accepter notamment quand le polluant en cause ne peut plus apparaître sur le site.

Généralement, il est difficile qu'un site fermé soit pris en charge : l'absence de surveillance, les mauvaises pratiques, courantes dans le passé, font que de telles installations présentent de façon quasi systématique un niveau de risque environnemental beaucoup trop élevé.

## II. LE PARTENARIAT

Le partenariat assureur-assuré, essentiel, se matérialisera par un dialogue largement ouvert sur les conditions et l'objet de l'assurance. Ainsi, l'assuré doit se voir proposer des garanties – et des exclusions – claires. Ces garanties doivent correspondre à ses besoins réels tant à propos de la nature du risque que de l'insertion dans le programme général d'assurance. Sauf impératif absolu, l'assuré doit continuer à être couvert, même si la législation évolue dans un sens défavorable. De son côté, l'assureur doit avoir un large accès au site et pouvoir se faire une idée juste sur son niveau de sécurité. Les recommandations qu'il est amené à proposer doivent être prises en compte. En contrepartie de son engagement financier, l'assureur demande que la rétention constituée par la franchise et que le montant de garantie recherché soient en rapport avec la surface financière et les besoins réels de l'assuré.

En cas de sinistre, c'est bien une véritable coopération qui doit s'engager afin qu'il soit réglé au mieux des intérêts de chacun : application sans réticence de toute la garantie, mais aussi prise de toutes les mesures nécessaires pour réduire les coûts autant que possible. Même préparée par contrat, cette coopération ne peut être efficace que si un climat de confiance a été établi dès le début de la couverture.

## III. LA TECHNICITÉ

L'assurance pollution relève de deux branches : responsabilité civile et dommages. Elle fait en outre appel à des compétences très spécifiques : droit et techniques de l'environnement. La détermination des garanties est délicate : quelle définition donner de la pollution ou de l'atteinte à l'environnement, plus large parce que incluant les troubles de voisinage ? Que se passera-t-il si les normes changent, créant un sinistre là où il y avait une situation admise ? De quelles garanties complémentaires, relevant en fait de l'assurance dommages, accompagner la couverture de responsabilité civile : neutralisation de la pollution pour prévenir son extension, dommages subis par l'assuré ? Qu'en sera-t-il des dommages immatériels consécutifs ou non ? La restauration du milieu naturel ou la réparation du dommage écologique, très redoutées des assureurs parce qu'elles n'ont ni définition ni limite, seront-t-elles couvertes ? Quelle date retenir pour le déclenchement de la garantie : celle du déversement du polluant ? Celle du dommage ? Celle de la découverte de la pollution ? Celle de la manifestation du préjudice chez un tiers ? Celle d'une réclamation par un tiers ? Doit-on couvrir les seuls cas de pollution accidentelle et soudaine, ou plus largement fortuite ? Qu'en sera-t-il de la pollution graduelle que d'autres appellent insidieuse ?

## IV. L'ŒIL DU TECHNICIEN

Le travail d'appréciation technique du risque est bien évidemment fonction des réponses à ces questions : l'œil est tout différent si la pollution graduelle avec reprise du passé inconnu doit être couverte ou s'il ne s'agit que de pollution accidentelle et soudaine, s'il n'est question que de responsabilité civile ou si les dommages aux biens de l'assuré sont inclus...

Sa mission ainsi précisée, l'expert a une approche globale : quels sont les polluants potentiels : hydrocarbures, solvants, produits organo-chlorés, sels de métaux lourds ? Comment peut-on en perdre le contrôle ? Incendie, bris de machines, mais aussi fuite souterraine par un joint défectueux ? Quel est l'environnement susceptible d'être atteint : eaux supercielles et souterraines, sol, air ? Quel usage économique et humain est-il fait de celui-ci : voisinage, exploitation de ressources ? Quels sont les scénarios imaginables d'une éventuelle pollution, quelles en seraient les conséquences ? Dans cette tâche, qui ne peut être qu'un survol, l'expert est puissamment aidé par la documentation disponible parmi laquelle figurent tout particulièrement les dossiers administratifs, fort bien faits quoi qu'on en dise : arrêtés préfectoraux, plan d'opération interne, études des dangers, études d'impacts, comptes rendus d'autosurveillance.

Si l'on fait jouer cet indispensable garde-fou qu'est le respect des grandes règles de l'aléa, du partenariat et de la technicité, il est possible de garantir contre la pollution tant une simple PME qu'un grand groupe industriel, avec une démarche plus complexe pour ce dernier qui ne peut plus faire l'accès à l'information, et son traitement n'étant plus possible directement mais par l'intermédiaire de l'assuré, dans le cadre même du partenariat évoqué plus haut. Mais la réunion de ces conditions d'assurabilité n'est que le premier pas d'un parcours qui rencontre deux autres obstacles difficiles : il faut mettre au point les conditions pratiques de cette assurance, c'est-à-dire rédiger une police et élaborer une tarification qui soient satisfaisantes pour les deux partenaires. S'agissant de questions de responsabilité civile, c'est là une tâche très délicate qui nécessite le concours de juristes et d'assureurs très expérimentés. Le second obstacle est de trouver sur le marché la capacité d'assurance nécessaire. Sauf dans le cas de niveaux de garantie très modestes, la fourniture de cette capacité impose la réunion d'assureurs et de réassureurs. Cette réunion est parfois problématique tant est grande la prudence et la vigilance dont chacun doit faire preuve dans un domaine toujours susceptible de s'emballer.

L'expérience d'un grand groupe de réassurance international qui souscrit ce type de risques et règle les sinistres correspondants depuis de nombreuses années dans le monde entier, y compris aux États-Unis, confirme l'absolue nécessité du respect des règles de l'aléa, du partenariat et de la technicité pour l'assurance pollution. Elle confirme aussi que cette couverture peut être délivrée même dans les cas les plus difficiles tels que celui de la pollution graduelle avec reprise du passé ■

GÉRARD HUSSON*

# L'ASSURANCE POLLUTION

## Second essai

MOTS CLEFS : *Assurpol* ▪ *capacité* ▪ *coréassurance* ▪ *entreprise* ▪ *expertise* ▪ *Garpol* ▪ *pool* ▪ *techniques de souscription* ▪

Si le terme environnement promet une meilleure qualité de la vie, il signifie de plus grandes responsabilités, de nouvelles occasions pour les mettre en cause et pour des montants de plus en plus importants. Pareilles responsabilités ne sauraient exister sans assurance, mais leur nature impose la mise au point de dispositifs spécifiques capables d'offrir une capacité suffisante. Gérard Husson, directeur d'Assurpol, retrace les différentes étapes de la construction du dispositif français ; il expose les techniques de couverture et de souscription qui le caractérise.

### I. LE FRUIT DES EXPÉRIENCES DU PASSÉ

Les garanties de responsabilité civile à la suite d'atteinte à l'environnement, lorsqu'elles ont été accordées, ont pris la forme d'extensions ayant des limites étroites :

– le montant de la garantie ne dépassait guère 1 à 2 millions de francs ;

– étaient prises en compte les seules pollutions de l'eau et du sol ; la garantie restait centrée sur la pollution accidentelle, qui était parfois définie comme étant uniquement les conséquences d'un événement soudain et imprévu.

Ces limites s'inséraient dans une couverture ne portant que sur des dommages corporels et matériels, et excluant les préjudices économiques non consécutifs à ces dommages. Ajoutons que même ces garanties réduites ont été refusées, chez certains assureurs de contrat responsabilité civile entreprise, aux entreprises assujetties à la loi du 19 juillet 1976 sur les installations classées, en raison des risques que présentaient ces sociétés. Cette pratique eut pour effet d'écarter les 550 000 entreprises qui relèvent de cette loi.

Un deuxième moyen pour délivrer des garanties de responsabilité civile pollution à titre accessoire a été introduit dans les contrats de dommages aux biens

* *Directeur d'Assurpol.*

couvrant l'incendie ou l'explosion, avec la garantie dite « recours des voisins », qui recouvre un risque de responsabilité civile lorsque le sinistre prend naissance dans les biens déjà assurés en dommage dans l'entreprise. Toutefois, cette extension est, là également, très réduite en montant (quelques millions de francs) et ne prend en compte que les préjudices économiques consécutifs à des dommages matériels.

En dehors des entreprises, il est aussi intéressant de relever les contrats proposés aux collectivités locales, où l'assurance des atteintes à l'environnement a été également abordée avec des limites tout aussi comparables et donc peu adaptées lorsque l'on pense aux déchets, à la gestion des eaux et aux risques particulièrement graves qui les caractérisent.

Les assureurs français ont eu conscience que de telles souscriptions ne répondaient pas réellement aux besoins de couverture, mais qu'il convenait, avant d'aller plus loin, de répondre à de nouvelles conditions qui n'étaient pas réunies dans des garanties accessoires où :

- la sélection sérieuse ne peut exister ;
- l'analyse détaillée des risques est également absente ;
- l'expérience de l'assureur ne peut être conduite d'une manière approfondie.

Enfin, cette délivrance à titre accessoire présente aussi un danger pour les assurés, celui de se sentir dans une fausse sécurité et de ne pas disposer d'une assistance adaptée de l'assureur pour orienter ses efforts de prévention.

Pour dépasser cette situation, les assureurs français ont eu conscience qu'ils devaient disposer d'un nouvel outil. Celui-ci fut créé en 1977 avec le groupement de coréassurance Garpol, qui permit à ses membres assureurs directs :

- de délivrer un contrat spécifique « atteintes à l'environnement » ;
- d'offrir des garanties couvrant des installations terrestres fixes pour les risques de responsabilité à l'égard des tiers, pour les frais de dépollution du site assuré en cas d'injonction administrative ou de danger imminent d'atteinte à l'environnement ;
- d'avoir des montants de couverture allant jusqu'à 30 millions de francs.

Ce groupement eut le mérite d'être à l'origine, pour la première fois en France, d'études sur les risques spécifiques liés à la responsabilité civile pollution et de la mise au point de contrats particuliers à cette garantie.

Cette nouvelle expérience s'est accompagnée d'une très grande prudence dans l'instruction des propositions. Celles-ci ont en effet, dans la quasi-totalité des cas, été précédées d'audits d'environnement approfondis et d'une sélection sévère.

Face à cette politique, le développement s'est trouvé limité ; deux points positifs sont cependant à retenir :

- des résultats techniques satisfaisants ont été enregistrés sur une période de plus de dix ans ;
- une expérience permettant de percevoir quelles pourraient être les évolutions pour l'avenir a été progressivement acquise.

Le portefeuille qui a ainsi été traité comportait une large part de risques lourds provenant du secteur des déchets et des activités pétrolières.
En 1989, les membres adhérents du Garpol ont décidé de cesser leurs opérations et de créer un nouveau groupement avec des moyens élargis et une politique pressentant d'autres aspects.

## II. LES MOYENS ÉLARGIS DE LA CORÉASSURANCE

### 1. Nouvelle capacité

L'expérience du passé avait démontré que, pour la grande industrie, il convenait de pouvoir disposer de capacités plus élevées.
C'est ainsi que le nouveau groupement créé, Assurpol (adhérents : 50 assureurs directs et 15 réassureurs), a été, à l'origine, doté d'une capacité de 125 millions de francs, capacité qui évolua assez rapidement, compte tenu des effets conjugués de l'entrée de nouveaux adhérents et d'une volonté de pouvoir répondre à certains besoins.
Aujourd'hui, Assurpol peut prendre des engagements allant jusqu'à 165 millions de francs par sinistre et par année d'assurance, et parfois au-delà, grâce aux aimables concours que le pool Inquinamento veut bien lui apporter sous forme de rétrocessions.
Cela ne signifie pas que cette capacité soit systématiquement exposée. Elle est ajustée prudemment en fonction de la nature et de la qualité des risques, ainsi que de l'importance des franchises acceptées par les assurés ; des garanties très élevées ne peuvent se concevoir sans une très grande implication des entreprises qui en bénéficient et sans une vérification stricte de la qualité.

### 2. Nouveau contrat

Assurpol a mis au point une police spécifique pour l'assurance des risques atteintes à l'environnement. L'expérience du passé a permis d'en affiner le contenu :
– une couverture des dommages causés aux tiers (dommages directs aux personnes et aux biens patrimoniaux) ;
– mais aussi une couverture des préjudices économiques qui prennent la forme de pertes de jouissance ou de pertes de profits tirés d'un bien.
En dehors de ces risques de responsabilité civile s'ajoutent :
– une garantie des dépenses de nettoyage et de dépollution engagées par l'assuré pour neutraliser et éliminer la pollution de nature à porter atteinte à l'environnement. Sont aussi comprises les dépenses de recherche, d'analyses, de mise en œuvre de la dépollution, les coûts d'entreprises spécialisées, l'achat de produit neutralisant, la location de matériel ;
– une garantie des dommages après un incendie ou une explosion ;

– une garantie des frais de défense des intérêts civils et de défense pénale.
Les circonstances mettant en jeu la garantie sont définies comme suit :
– pour les atteintes à l'environnement : pollutions du sol, des eaux, pollutions atmosphériques, nuisances diverses telles que odeurs, bruits, ondes, radiations, rayonnements, variations de température excédant la mesure des obligations ordinaires de voisinage ;
– pour les événements : atteintes à l'environnement tant accidentelles que non accidentelles.
Le contrat reste bien entendu limité à la couverture des conséquences d'événements à caractère aléatoire, en excluant formellement les dommages résultant :
– d'inobservations des textes légaux ne pouvant être ignorés par l'assuré ;
– d'un mauvais état, d'une insuffisance ou d'un entretien défectueux connus ou ne pouvant être ignorés de l'assuré.
Enfin, ce contrat se caractérise par un régime *claims made* avec reprise des conséquences en passé inconnu, n'écartant donc que les réclamations portant sur des faits de nature à faire jouer la garantie et connus par l'assuré avant la prise d'effet du contrat.
Après trois ans d'expérience, ce contrat donne satisfaction et il n'est pas envisagé d'y apporter pour le moment de modifications.
On voit, dans cette description rapide, que les couvertures accordées sont particulièrement larges. Il n'était pas concevable de les délivrer sans des précautions importantes.

## III. UNE TECHNIQUE DE SOUSCRIPTION

Elle a été élaborée avec le souci d'établir des distinctions selon les différentes catégories de risques. C'est ainsi que, sans rentrer trop dans les détails, nous pouvons résumer les modalités de l'analyse en indiquant que celle-ci s'appuie sur la collecte de sources d'informations diverses qui sont propres aux installations classées au sens de la loi du 19 juillet 1976. Pour toutes les installations créées postérieurement à 1977, les études d'impact et les études de danger accompagnant le dossier de demande d'autorisation auprès de l'administration préfectorale constituent des documents qui recèlent des informations très utiles. Il s'y ajoutera, selon la nature des risques, un rapport hydrogéologique, la communication d'analyses récentes sur la qualité des effluents liquides et atmosphériques, contrôles que demande souvent l'administration. A défaut de leur existence préalable, de telles analyses pourront être imposées.

Ces premiers éléments sont complétés par d'autres informations recueillies dans un questionnaire, dont le contenu diffère selon le type d'activité.
Cette première étape permet de mieux orienter celle qui suit et qui est la plus importante : la visite du risque. Celle-ci est considérée comme absolument nécessaire pour se rendre compte de l'assurabilité de la non-assurabilité, même si toutes les exigences décrites précédemment ont été satisfaites.

Ces visites préalables recquièrent des aptitudes variables selon l'activité et les sites concernés. Pour des risques simples, des inspecteurs et ingénieurs des sociétés membres du groupement sont habilités à cet examen, qu'ils effectuent selon des modalités décrites dans un guide technique. Dans les autres cas, il devra être fait appel à des ingénieurs et à des spécialistes appartenant au groupement ou extérieurs à celui-ci.

Le principe absolu des visites préalables, s'il a posé des difficultés, a apporté cependant des avantages essentiels. Les difficultés se sont manifestées tout d'abord au niveau des intermédiaires, agents et courtiers, qui ont dû s'accoutumer à travailler à partir d'analyses détaillées enregistrées sur dossiers et à visiter les sites. Cette réticence a été beaucoup moins vive lorsque les intéressés ont pu percevoir les réactions des assurés. Il apparaît en effet très clairement que l'analyse approfondie n'est pas mal ressentie dans les entreprises à activité dangereuse pour l'environnement. Celles-ci sont en effet particulièrement intéressées par les appréciations de l'assureur, même lorsque les conclusions de l'étude aboutissent à la non-assurabilité. L'information détaillée sur les différentes mesures et conditions nécessaires pour modifier ces conclusions est ressentie avec beaucoup d'intérêt par les responsables d'entreprise. Il est d'ailleurs relativement fréquent que, sur les 30 % d'entreprises refusées par le groupement, une partie non négligeable reprennent ultérieurement contact en faisant état des améliorations apportées. Cela montre clairement que les conseils en prévention donnés par l'assureur sont bien reçus.

Une autre difficulté a été rencontrée lorsqu'il s'est agi d'étudier le dossier de grands groupes industriels caractérisés par des implantations multiples. La visite préalable est en effet plus difficile à réaliser. La procédure utilisée consiste alors, dans un premier temps, à rassembler des éléments sur la politique de l'entreprise en matière de protection de l'environnement, ses budgets de prévention, ses structures détaillées, ses projets de formation du personnel. Dans un second temps, plusieurs visites de sites sont réalisées sur les lieux les plus significatifs de l'activité. Ces éléments permettent de procéder à une première évaluation du risque, qui sera ensuite complétée et actualisée chaque année, notamment par des visites de nouveaux risques.

Comment peut-on, aujoud'hui, percevoir les résultats d'une telle politique ?

## IV. UN DÉVELOPPEMENT PRUDENT ET SÉLECTIF DES SOUSCRIPTIONS

Par rapport au marché potentiel, le développement des souscriptions peut paraître modeste. Le chiffre d'affaires cédé au pool était, à la fin de 1991, de l'ordre de 14 millions de francs, ce qui représente une progression de 58 % par rapport à l'année précédente. Compte tenu de la rétention des sociétés membres et des frais de chargement, ce chiffre correspond à environ 20 millions de francs en primes commerciales.

Il est intéressant de relever que le portefeuille d'Assurpol est mieux diversifié

que celui de Garpol. Le secteur industriel représente, dans les souscriptions, 90 % des encaissements et les deux tiers en nombre de polices, il occupe une place en net progrès par rapport au poids du secteur déchets avec 10 % d'encaissements et 30 % en nombre. Les études de propositions montrent une progression particulière dans la chimie, les hydrocarbures et l'activité de traitement de surface. Enfin, on remarque également des souscriptions des collectivités locales pour les installations de traitement des eaux dues notamment à l'information apportée, auprès des élus locaux, sur les nouvelles possibilités de garantie.

Jusqu'à maintenant, il n'y a pas eu réellement d'action commerciale en profondeur pour développer l'assurance atteintes à l'environnement pour un produit spécifique. Nous sommes à un stade où la sensibilisation progresse dans les sociétés d'assurances, dont certaines commencent à retirer de leur contrat responsabilité civile chef d'entreprise les garanties pollution accidentelle qu'elles donnaient dans le passé, mais ce mouvement ne fait que s'amorcer. Dans les entreprises industrielles, la sensibilisation, comme le montrent les souscriptions, se situe principalement dans les groupes importants où les responsables sont de plus en plus attentifs en matière de prévention et conscients de l'importance des risques qu'ils encourent. En revanche, au niveau des PME, l'impact est plus modeste. Celles-ci sont assez peu conscientes de la nature des sinistres qui peuvent les atteindre en raison de leur faible fréquence. Pour beaucoup, il serait difficile de conclure à une assurabilité du fait de leurs investissements insuffisants dans le domaine de la protection de l'environnement. De nouvelles modalités pour la souscription de petits risques sont actuellement à l'étude. Nos amis du pool Mas, aux Pays-Bas, ont dans ce domaine une expérience certaine.

Nous avons par ailleurs à prendre en compte la perspective d'un renforcement de la législation tant française qu'européenne, qui va dans le sens d'une responsabilité stricte et d'un élargissement dans les préjudices indemnisables.

La conclusion que nous pouvons tirer de ce nouvel essai mené sur le marché français est qu'il a permis d'élargir encore l'expérience, de renforcer une structure de coréassurance, outil considéré comme nécessaire pour des raisons de capacité et de connaissance des risques, et de se préparer ainsi à mieux répondre aux besoins de couverture. Il apparaît très clairement que les pouvoirs publics français et les autorités de la CEE ne pourront accepter, dans un proche avenir, des couvertures d'assurance très limitées. Il faudra donc poursuivre le travail qui a été engagé, l'approfondir, mais sans précipitation, et, surtout, s'entourer de précautions. Un développement progressif et sélectif paraît dans ces conditions préférable à des propositions trop rapides qui rendraient difficile le maintien de résultats techniques satisfaisants ■

HENRI SMETS*

# L'indemnisation complète des victimes de la POLLUTION ACCIDENTELLE

MOTS CLEFS : *accident* . *fonds* . *indemnisation* . *pollution* . *responsabilité* .

Même s'il existait un régime de responsabilité objective des pollueurs et un régime d'assurance obligatoire de cette responsabilité, les victimes de la pollution risqueraient de n'être pas indemnisées dans certains cas. Une solution à ce problème consiste à créer un Fonds d'indemnisation des pollutions accidentelles (Fipa) chargé d'indemniser les victimes dans les cas où elles ne sont pas indemnisées par ailleurs. Le Fipa complèterait l'assurance responsabilité civile pollution et serait financé par l'industrie. Il interviendrait lorsque le plafond d'assurance est dépassé (couverture en excess souscrite collectivement) ou lorsque le pollueur responsable n'est pas identifié ou est insolvable. A ce titre, le Fipa offre aux victimes une garantie d'indemnisation en toutes circonstances. Le coût d'un Fipa évalué sur la base des statistiques d'accidents de pollution en France se révèle très peu élevé, de l'ordre de 0,30 centime par habitant et par an. La création d'un tel fonds est économiquement justifiée pour l'industrie française, malgré le léger surcoût qu'il implique (environ 15 millions de francs par an).

## I. UN CONFLIT LATENT ENTRE LES POLLUEURS ET LEUR VOISINAGE

Lorsque survient une pollution importante, il est généralement admis que les victimes de cette pollution devraient être indemnisées de leur préjudice, car ces types de pollution sont désormais considérés comme des troubles anormaux qui introduisent une rupture dans l'équilibre des charges que les citoyens doivent supporter. Quel que soit le motif de l'accident de Bhopal, qu'il soit causé par la mauvaise gestion de l'employeur, le sabotage dû à un

* *Professeur invité à l'université de Paris I.*

employé mécontent ou la foudre du ciel, les victimes de l'accident méritent d'être indemnisées. Quel que soit le motif de la pollution accidentelle d'une rivière, les riverains et les pêcheurs devraient être indemnisés et la rivière devrait être remise en état. La pollution est une agression sociale qui, faute d'être évitée, devrait au moins être indemnisée.

Le droit des victimes à une indemnisation associé au principe pollueur-payeur indique qui devrait être le payeur. Le fait que les gourvenements reconnaissent ce principe en droit interne et vont même jusqu'à déclarer que le principe pollueur-payeur et un « principe de droit international de l'environnement[1] » aurait dû avoir pour résultat d'organiser efficacement l'indemnisation complète et rapide des victimes par le pollueur.

La réalité est que, si le pollueur indemnise souvent les victimes des pollutions les plus graves, les victimes restent démunies dans beaucoup de cas. Pour que le pollueur soit le payeur, il faut être en mesure de l'identifier, alors que celui-ci a peut-être choisi de déverser sournoisement des produits toxiques dans un égout ou une rivière. Pour faire payer le pollueur, il faut qu'il ne puisse trouver d'échappatoire juridique à sa responsabilité et, en plus, il faut qu'il soit solvable, même si la pollution survient au cours d'un sinistre qui a détruit l'entreprise tout entière.

Des victimes non indemnisées, il y en a eu, et pour des montants parfois très élevés. Lors d'un incendie d'un entrepôt de produits chimiques à Saint-Basile-le-Grand (Canada), la crainte d'une contamination par la dioxine a fait que 5 000 personnes ont été évacuées pendant dix-huit jours. Cet accident a coûté environ 38 millions de dollars canadiens aux victimes, entièrement à leur charge, car le pollueur, insolvable, s'est expatrié et n'était pas convenablement assuré[2]. De toute manière, l'entrepôt fonctionnait de façon illégale et l'assureur aurait pu refuser de couvrir les dommages, à supposer qu'ils fussent couverts par la police souscrite. Une situation analogue s'est reproduite en 1990 au Canada, lorsqu'un dépôt de vieux pneus a pris feu causant près de 10 millions de dollars canadiens de dommages non indemnisés.

En général, les pollutions accidentelles ne sont pas si coûteuses, mais elles peuvent causer des préjudices de l'ordre de 500 000 francs à 5 millions de francs. Une installation de pisciculture peut être détruite entraînant des dommages de l'ordre de 1 million de francs[3] et la faillite de son propriétaire. Une entreprise d'embouteillage d'eau peut être éliminée du marché par une pollution, comme ce fut le cas pour Katell Roc, en France. Une association de pêcheurs à la ligne peut dépenser pour réaleviner une rivière plus que la totalité des cotisations des membres pendant cinq ans. Une entreprise peut subir plusieurs millions de francs de pertes du fait de suies émanant d'une entreprise voisine sans être en mesure d'être indemnisée, faute de pouvoir identifier de façon certaine le pollueur[4]. L'intervention des pompiers pour lutter contre la pollution de rivière par du mazout sera souvent à la charge des contribuables, faute d'identifier le pollueur. En 1988, Tours a été privé d'eau potable pendant quatre jours, mais ni

les préjudices subis par les habitants ni les pertes des entreprises n'ont été indemnisés jusqu'ici[5].

Chaque année, il se produit en France plusieurs dizaines de cas graves de pollution accidentelle pour lesquels le pollueur aurait dû indemniser les victimes, mais ne le fait pas. Cette situation résulte de ce que les victimes de pollution, du fait de leurs moyens limités, de leur dispersion et du système juridique, sont souvent en état d'infériorité à l'égard des pollueurs potentiels ou du pollueur réel, et aussi du fait qu'il n'existe pas encore de mécanismes destinés à assurer la mise en œuvre effective du principe pollueur-payeur.

Ce constat a pour corollaire que si les victimes potentielles de pollutions accidentelles agissaient de façon rationnelle, elles devraient exiger que les sources de risques soient rendues aussi peu dangereuses que possible et, dans certains cas, soient déplacées ou interdites. Le syndrome NIMBY *(not in my back yard)* deviendra la règle de tout citoyen averti et la recherche d'une sécurité toujours plus grande dans les entreprises dangereuses pourrait causer des dépenses accrues. Dès lors, l'industrie ne trouvera plus où implanter les installations les plus risquées ou les plus nocives pour le voisinage. Après les centrales nucléaires désormais difficiles à implanter, les populations ne veulent plus des décharges et bientôt les installations chimiques ne seront plus acceptées.

Une attitude nouvelle pour les pollueurs potentiels consisterait à s'engager collectivement à indemniser toutes les victimes de pollution accidentelle en toute circonstance, à reconnaître qu'il leur appartient d'indemniser les victimes avant de rechercher qui doit assumer la responsabilité de la pollution. Dans cette perspective nouvelle, les pollueurs potentiels et les victimes éventuelles pourraient trouver un terrain d'entente, puisque ceux qui sont à l'origine des risques s'engageraient à en assumer toutes les conséquences. Le slogan « Les pollueurs seront les payeurs » deviendra alors une réalité et les tensions sociales autour des installations à risque seront moins vives.

## II. L'INDEMNISATION DES VICTIMES D'ACCIDENTS DE POLLUTION

Comment faire en sorte que les victimes soient indemnisées ? Comment faire en sorte que le pollueur paie ? En premier lieu, exiger que le pollueur, lorsqu'il est identifié, supporte le coût des dommages sur ses fonds propres ou grâce à une couverture d'assurance. Autrement dit, il faut instaurer un régime de responsabilité objective des pollueurs au moins jusqu'à la limite d'assurabilité des risques. Cette politique est défendue par les experts des pays membres du Conseil de l'Europe, qui œuvrent pour instaurer en Europe un régime de responsabilité objective pour les pollutions anormales[6]. Récemment, l'Allemagne a adopté une loi dans ce sens[7] et de nombreux pays européens s'apprêtent à en faire autant[8].

A supposer que les pollueurs soient soumis à ce régime de responsabilité et qu'ils soient tenus de souscrire une assurance, comme ce sera le cas en

**Figure 1**

**LES TROIS FONCTIONS DU FIPA**

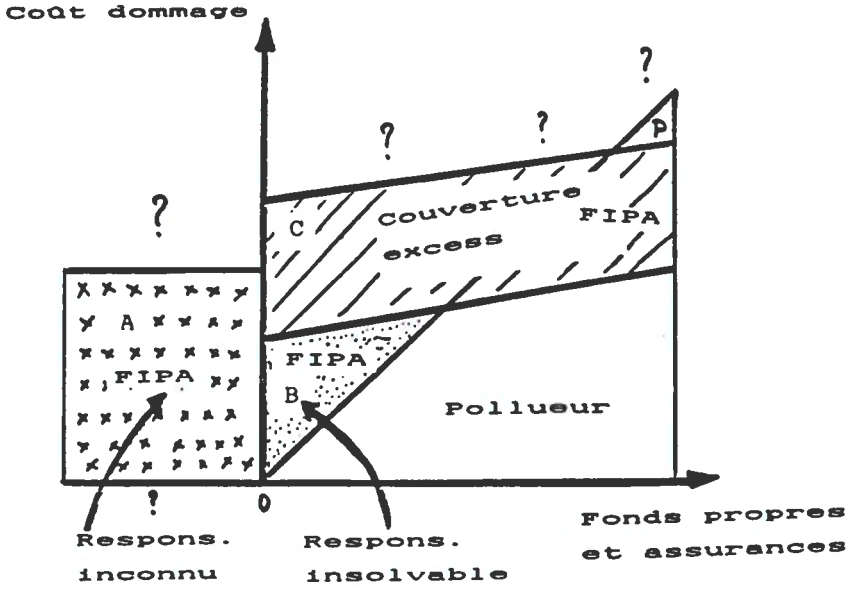



**Figure 1. Cas d'intervention du Fipa**

Lorsque le dommage excède la capacité financière du pollueur, le Fipa est tenu d'intervenir. Trois cas sont prévus :
- le pollueur est inconnu (A) ;
- le dommage excède la capacité financière du pollueur (pollueur insuffisamment assuré) (B) ;
- le dommage excède le plafond d'assurance pollution du pollueur ou le plancher d'intervention de la tranche couverte par le Fipa (C).

Allemagne, ou de fournir une garantie financière équivalente, y aura-t-il encore un problème pour garantir l'indemnisation des victimes ? La réponse est malheureusement affirmative, car le pollueur pourrait ne pas être identifié[9], il pourrait échapper à sa responsabilité dans certains cas déterminés, il pourrait ne pas bénéficier de sa couverture d'assurance[10], et, finalement, l'accident pourrait être particulièrement coûteux au point de dépasser la limite de responsabilité ou la limite de solvabilité du pollueur *(figure 1)*.

La solution pour garantir l'indemnisation consiste à créer un fonds qui se substitue aux pollueurs défaillants ou inconnus. Ce type de fonds existe déjà pour indemniser les victimes d'agression ou d'actes de terrorisme. Il existe aussi pour les dommages de chasse ou d'accidents de la route. En matière de pollution, un fonds créé aux Pays-Bas indemnise les victimes de la pollution de l'air

qui n'avaient pas été indemnisées par ailleurs. Un autre fonds (Cristal) a été créé par les sociétés pétrolières pour indemniser les victimes des marées noires et, plus récemment, la Suède a mis en place un fonds pour garantir l'indemnisation des dommages de pollution anormale[11]. Aux États-Unis, des dizaines de fonds ont été créés pour couvrir les dommages de pollution causés par les marées noires ou par des citernes enterrées.

La création d'un fonds d'indemnisation des victimes des pollutions accidentelles (Fipa) apporte une garantie d'indemnisation aux victimes, mais implique aussi un coût additionnel pour les pollueurs potentiels, c'est-à-dire, en général, pour l'industrie. Dès lors, il serait réaliste de mettre en balance ce coût et les dépenses qui seraient évitées par l'industrie si un Fipa était créé. Si le coût était faible par rapport aux dépenses évitées, il pourrait être « rentable » pour l'industrie de favoriser la création d'un tel fonds d'indemnisation sans attendre que l'État ne l'impose. Déjà, dans les années 70, l'industrie pétrolière avait compris qu'en matière de marée noire il valait mieux compléter les indemnisations à la charge des armateurs et venir au secours des victimes de marées noires, même si l'accident était entièrement dû à la négligence d'un armateur.

Comme il sera montré ci-après, le Fipa ne représente qu'une dépense assez faible dont l'incidence est négligeable pour les pollueurs potentiels. Ce résultat vient de ce que les pollutions accidentelles sont en fait des phénomènes assez rares et généralement moins graves que ce que l'on pense. Soumis au battage médiatique constant sur les catastrophes, le public a tendance à imaginer qu'un accident grave pourrait arriver prochainement dans le voisinage de chaque installation dangereuse. Cette impression est renforcée par le fait que les assureurs ne veulent pas couvrir certains risques de pollution accidentelle[12], et que les industriels insistent pour limiter leur responsabilité en cas d'accident[13].

Mais, en réalité, les pollutions accidentelles graves sont un phénomène assez rare et en moyenne peu coûteux.

## III. LE COÛT DE LA POLLUTION ACCIDENTELLE

Pour clarifier ce propos, il suffit de considérer la catastrophe de Seveso, survenue en 1976 en Italie, qui a coûté 1 000 millions de francs en 1980 pour le nettoyage des terrains contaminés et les indemnisations des victimes. Depuis 1976, c'est-à-dire depuis quinze ans, il n'y a pas eu un autre Seveso en Europe occidentale et, pendant les quinze ans avant Seveso, il n'y en a pas eu non plus.

Une catastrophe à la Seveso en Europe occidentale en trente ans, cela signifie, pour la France (qui représente 10 % du PNB des pays européens de l'OCDE), une dépense de 100 millions de francs de 1980 à répartir sur trente ans, soit, pour simplifier, 3 millions de francs par an. Et si l'on répartit ces 3 millions de francs entre les 300 entreprises Seveso françaises, cela signifie que chaque entreprise devrait verser 10 000 francs par an pour ce type de sinistre (c'est-à-dire 1/100 000 du risque de 1 000 millions de francs).

Une autre façon de mesurer l'ampleur du risque serait de compter le nombre de personnes tuées par accidents industriels en dehors du site des installations dangereuses accidentées. A Mexico, un dépôt de gaz a tué 500 personnes et, à Bhopal, les gaz toxiques ont tué 3 000 personnes. Ces chiffres importants ne doivent pas nous impressionner, car, en Europe, il y a eu très peu de décès hors site. En France, le dernier tué remonte à 1966, lors de l'accident de Feyzin. Un mort en vingt-cinq ans en France constitue un risque relativement faible pour le voisinage. Evalué en termes monétaires, ce décès représente peut-être une indemnité de 2,5 millions de francs, soit 100 000 francs par an à répartir entre 300 entreprises, c'est-à-dire 300 francs par an et par entreprise. Même si les autres dommages aux tiers représentent dix fois plus que les vies perdues, le coût par entreprise restera encore très faible.

De manière générale, l'OCDE s'est efforcée de calculer quel serait le coût annuel moyen de l'indemnisation des victimes de la pollution accidentelle en France, dans l'hypothèse où les victimes seraient indemnisées dès qu'elles pourraient établir le montant du préjudice et sa liaison avec une situation anormale de pollution.

Sur la base des différentes statistiques disponibles, on a recensé les pollutions accidentelles de l'eau, de l'air et des sols, et les indemnités qu'il conviendrait de verser aux victimes. Les accidents mortels sont rares et d'une ampleur assez limitée *(tableau 1)*. Finalement, on est parvenu à des estimations de l'ordre de 100 millions de francs par an[14], pour les installations industrielles, c'est-à-dire moins que la valeur d'un timbre-poste par citoyen et par an.

Globalement, le coût des indemnisations est donc très peu important pour l'État, pour l'industrie, pour les assureurs, mais il est lourd pour les victimes et pour les pollueurs accidentés. En particulier, il apparaît que le coût des indemnisations est très faible par rapport au coût de la lutte antipollution de l'industrie (17 600 millions de francs par an), au coût des accidents du travail (37 400 millions de francs par an) et au coût des grands incendies industriels (7 800 millions par an). Par conséquent, la pollution accidentelle devrait pouvoir être assurée moyennant une très légère surprime, une très faible augmentation des primes d'assurance déjà versées par les assurés industriels.

Pour fixer les idées, on pourrait estimer que les préjudices de pollution accidentelle imputables à l'industrie chimique ou aux produits chimiques sont de l'ordre de 56 millions de francs par an, alors que le chiffre d'affaires de ce secteur est de 280 000 millions de francs par an. De tels préjudices seraient couverts par une cotisation moyenne de 0,2 ‰ du chiffre d'affaires. Pour les entreprises les plus dangereuses, la prime pourrait être plus élevée, mais elle devrait rester assez faible. Ainsi, un grand groupe chimique français (Rhône-Poulenc) a dépensé depuis dix ans en France environ de 7 à 8 millions de francs par an en moyenne, pour l'indemnisation des pollutions accidentelles, alors que le chiffre d'affaires correspondant est de 40 milliards de francs par an. On constate, ici aussi, que les pollutions accidentelles coûtent environ 0,2 ‰ du

**Tableau 1**

**ACCIDENTS MORTELS EN FRANCE**

(Inventaire du ministère de l'Environnement)

| | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 |
|---|---|---|---|---|
| Nombre d'accidents<br>Nombre de morts | 11<br>18 | 9<br>15 | 16<br>23 | 14<br>22 |
| Installations industrielles du secteur de la chimie, du pétrole, des explosifs, de la métallurgie, etc. | 5 acc.<br>5 morts | 5 acc.<br>9 morts | 8 acc.<br>12 morts | 3 acc.<br>3 morts |
| Transport par route | 2 acc.<br>4 morts | 2 acc.<br>3 morts | 3 acc.<br>3 morts | 3 acc.<br>3 morts |
| Transport par navire | 1 acc.<br>6 morts | 1 acc.<br>1 mort | 0<br>0 | 1 acc.<br>2 morts |
| Gazoduc - oléoduc | 0<br>0 | 0<br>0 | 1 acc.<br>3 morts | 0<br>0 |
| Gaz (fuites) | 1 acc.<br>1 mort | 0<br>0 | 0<br>0 | 2 acc.<br>4 morts |
| Gaz stagnants (par ex. puits) | 0<br>0 | 1 acc.<br>2 morts | 0<br>0 | 1 acc.<br>1 mort |
| Silo à grain | 1 acc.<br>1 mort | 0<br>0 | 1 acc.<br>1 mort | 0<br>0 |
| Incendie menuiserie, entrepôt de meubles, atelier d'encadrement, droguerie, stockage, phytosanitaire, etc. | 1 acc.<br>1 mort | 0<br>0 | 1 acc.<br>1 mort | 3 acc.<br>8 morts |
| Nettoyage cuve de station-service et de château d'eau | 0<br>0 | 0<br>0 | 1 acc.<br>2 morts | 1 acc.<br>1 mort |
| Explosion de moteur dans menuiserie | 0<br>0 | 0<br>0 | 1 acc.<br>1 mort | 0<br>0 |

*Note : selon cet inventaire, il y a eu en moyenne 5 accidents et 7 morts par an dans les installations industrielles des secteurs de la chimie, du pétrole, etc.*

**Tableau 2**

**QUELQUES CAS DE POLLUTION D'ORIGINE INDÉTERMINÉE - FRANCE, 1990**

| | | |
|---|---|---|
| 19/01/1990 | Lizis (56) | Pollution de la source alimentaire d'une société d'embouteillage d'eau minérale (Katell Roc) par de l'essence. Un bébé hospitalisé. Bouteilles retirées de la vente. Production d'eau stoppée. |
| 16/03/1990 | Villers-St-Paul (60) | Rejet d'ammoniac dans l'air. 10 lycéens et 1 professeur incommodés. 2 enfants en observation. |
| 26/03/1990 | Hasparren (66) | Déversement de 300 kg d'ammoniaque dans la rivière Joyeuse. Pollution sur 12 km. Mortalité de poissons. |
| 13/04/1990 | Bayonne (64) | 30 l. de chlorure de méthyle s'échappent d'une bonbonne cassée. 4 personnes sont légèrement intoxiquées. |
| 20/04/1990 | Loison-sous-Lens (62) | Produits acides dans les égouts. Station d'épuration hors service pendant plusieurs jours. Pendant ce temps, les eaux des égouts se déversent sans être traitées dans le canal de Lens. |
| 07/05/1990 | Plouzevède (57) | Rivière polluée sur 30 km. 10 tonnes de poissons morts. |
| 22/05/1990 | La Serre (02) | Pollution de rivière par engrais azotés. 3 tonnes de poissons morts. |
| 03/06/1990 | Morlaix (29) | Déversement d'un produit toxique dans la rivière Queffeleuth. 100 tonnes de truites décimées. Poissons détruits sur 5 km. |
| 04/06/1990 | Wingersheim (67) | Rivière polluée. plusieurs tonnes de poissons morts. |
| 06/06/1990 | La Deule (62) | Rivières polluées. Plusieurs tonnes de poissons morts |
| 10/06/1990 | Premery (58) | Arrêt de l'approvisionnement en eau potable, car le réseau est pollué. Interruption de la distribution. |
| 02/07/1990 | Boulogne (92) | pollution de la Seine. 100 tonnes de poissons morts récupérés. |
| 30/08/1990 | Plumerel (56) | Étang pollué. 30 tonnes de poissons tués. |
| 11/12/1990 | Laluque (40) | Pollution d'une installation de pisciculture. 60 tonnes de truites tuées. |

*Les cas de pollution d'origine indéterminée de 1989 sont répertoriés dans la réf. 18.*

**Tableau 3**

**RELEVÉ DES CAS DE POLLUTION D'ORIGINE INDÉTERMINÉE - FRANCE, 1990**

(selon l'inventaire du ministère de l'Environnement)

| | | |
|---|---|---|
| **Pollution des eaux :** | | |
| Hydrocarbures (mazout, essence) : | | |
| ▶ sans intervention des services spécialisés (barrages, etc.) | 16 | = 46 |
| ▶ avec intervention | 28 | |
| ▶ source polluée | 2 | |
| **Agro-alimentaire :** | | |
| ▶ pesticides/engrais | 4 | |
| ▶ lisiers | 3 | |
| **Produits chimiques mal identifiés :** | | |
| ▶ sans mort de poissons | 12 | |
| ▶ avec mort de poissons | 23 | |
| ▶ avec pollution du réseau d'alimentation en eau potable | 5 | |
| Industrie chimique | 7 | |
| Par poussières de coke/suies | 3 | |
| Pollution atmosphérique | 3 | |
| **Pollution des sols :** | | |
| ▶ pyralène | 3 | |
| ▶ déchets | 1 | |
| **Total** | 110 cas | |

chiffre d'affaires, alors que la lutte contre la pollution coûte plus de 20 ‰ du chiffre d'affaires, c'est-à-dire cent fois plus.

Une autre preuve que la pollution accidentelle ne représente pas en moyenne un coût élevé est donnée par les assureurs suédois. Ceux-ci ont décidé récemment de couvrir à nouveau la pollution accidentelle dans le cadre des polices responsabilité civile entreprises habituelles, car, selon eux, les coûts des sinistres pollution ne se sont pas révélés aussi élevés que ce qu'ils avaient cru initialement. Cette décision n'affecte pas les installations les plus dangereuses, qui restent soumises à des exigences particulières.

Finalement, une preuve indirecte que la pollution accidentelle ne coûte pas très cher peut être déduite du fait que les assureurs ne recueillent pas encore de données statistiques sérieuses sur ce type de sinistre.

Si l'indemnisation des pollutions accidentelles coûte assez peu et si, en général, les pollueurs indemnisent leurs victimes, il est évident que le montant

des indemnisations impayées par les pollueurs représente un coût assez faible au niveau de l'ensemble des pollueurs potentiels.

## IV. LE FIPA

Comme il a été expliqué ci-dessus, le Fipa (Fonds d'indemnisation des pollutions accidentelles) est un mécanisme financier destiné à faciliter l'indemnisation des victimes en cas de grand sinistre de pollution ou en cas de pollution non indemnisée par ailleurs, que la pollution soit brutale ou graduelle. Le Fipa présente un avantage direct pour le pollueur impliqué dans une pollution catastrophique et un avantage indirect pour l'ensemble des pollueurs potentiels parmi lesquels se trouve celui qui a causé une pollution.

L'ampleur probable des interventions du Fipa est calculée ci-avant en évaluant les dommages qui dépassent un certain montant et en évaluant ceux dont l'origine est indéterminée[15] *(figure 1)*.

**Tableau 4**

**LE COÛT D'UN FIPA**

| Origine de la pollution | TYPE DE DOMMAGE | | |
|---|---|---|---|
| | Excess (dommage au-delà de l'assurance pollution) | Dommage causé par un pollueur non identifié, non responsable, ou non solvable | Total (MF) |
| Contributaire identifié et solvable | 15 | 0 | 15 |
| Pollueur non solvable ou non identifié | 5 | 10 | 15 |
| Coût du Fipa pour l'ensemble des contributaires | 20 | 10 | 30 |
| dont un surcoût de | 5 | 10 | 15 |
| Coût pris en charge par les pollueurs et leurs assureurs | 0 | 0 | 70 |
| Coût de la pollution accidentelle | | | 100 |

### 1. Couverture des dommages supérieurs au plafond assuré

Une première fonction du Fipa serait de prendre en charge les dommages causés par ses contributaires lorsque ces dommages dépassent le plafond de la couverture d'assurance dans la limite d'un montant maximal par événement et d'intervenir par conséquent comme un assureur d'*excess* à l'égard des contributaires réunis au sein d'une sorte de mutuelle de pertes. Dans ce cas, les cotisations importantes seront appelées après les sinistres importants. A défaut, la mutuelle pourra se réassurer pour atténuer les fluctuations de cotisations et elle pourra le faire dans de bonnes conditions, car elle représente un gros marché.

Si tous les pollueurs potentiels étaient contributaires au Fipa, le montant des interventions de ce dernier au titre de l'*excess* serait égal à la somme des montants des sinistres après déduction du montant couvert par l'assurance ou de la franchise. On pourrait, par exemple, supposer que le Fipa intervienne dans les sinistres de plus de 50 millions de francs et pour un montant maximal de 450 millions de francs (en fait, dans le contexte français, la limite inférieure pourrait être 150 millions de francs, puisque Assurpol peut déjà couvrir 130 millions de francs).

Des dommages de plus de 50 millions de francs en responsabilité civile pollution[16] ne sont pas survenus en France depuis vingt ans pour des accidents « terrestres », mais ne peuvent être exclus, compte tenu des accidents de Mexico (explosion de gaz), de Bhopal (émission de produits toxiques) ou de Seveso (contamination des sols par un nuage toxique). Depuis 1976, les accidents les plus coûteux en Europe, en termes de responsabilité civile pollution, ont été ceux de Seveso (1 000 millions de francs en 1980) et de Bâle (125 millions de francs en 1986). Si l'on fait l'hypothèse que les quelques accidents catastrophiques ont coûté 2 000 millions de francs (1988) et que ce coût est réparti sur treize ans au prorata du PNB des pays européens membres de l'OCDE, la France supporterait 25 millions de francs par an pour couvrir les sinistres de plus de 50 millions de francs. Si la limite supérieure du Fipa était de 500 millions de francs, les versements de celui-ci pour les accidents catastrophiques seraient de l'ordre de 8 millions de francs par an (effet combiné du plancher et du plafond du Fipa).

On ne peut exclure qu'une catastrophe beaucoup plus coûteuse que celle de Bhopal (470 millions de dollars) survienne, par exemple un accident de 5 000 millions de francs à la suite d'une catastrophe dans le « couloir de la chimie », en France. En supposant que ce type d'accidents survienne une fois tous les vingt-cinq ans dans l'ensemble des 24 pays membres de l'OCDE et que la probabilité de survenance en France soit proportionnelle au PNB de la France (6,3 % du total des pays de l'OCDE), l'incidence moyenne de cet accident pour la France serait de 12,6 millions de francs par an, mais les versements du Fipa ne seraient que de l'ordre de 1,1 million de francs par an, du fait du plafond d'intervention. Sur la base de ces calculs, on trouve que le Fipa ne coûtera en

moyenne que 10 millions de francs par an pour ce type d'accidents. Cette première évaluation a le défaut d'être fondée sur une énumération sans doute incomplète des accidents de plus de 50 millions de francs et souffre aussi d'être fondée sur une série d'accidents trop courte.

Une autre approche pour calculer le coût des gros sinistres consisterait à évaluer le coût des sinistres de 0,5 à 5 millions de francs, puis à extrapoler les informations disponibles pour évaluer les sinistres de 50 à 500 millions de francs. Une estimation par excès des sinistres de 0,5 à 5 millions de francs est de 20 cas par an en France pour les installations industrielles fixes, soit, en tout, environ 26 millions de francs par an. Pour les sinistres de 5 à 50 millions de francs, les informations sont très rares. Sans doute pourrait-on se fonder sur un maximum de deux sinistres par an d'un coût total maximal de 26 millions de francs par an. Sur cette base, et compte tenu de la loi de distribution de Pareto[17] (que nous supposerons être d'ordre 1 en matière d'accidents industriels), on pourrait s'attendre à observer au plus 2 sinistres par décennie d'un coût compris entre 50 et 500 millions de francs (coût annuel moyen : 26 millions de francs par an). Le Fipa versera dans ce cas 260 – (50 x 2) = 160 millions de francs (16 millions de francs par an). Finalement, on pourrait envisager qu'intervienne une pollution catastrophique (2 000 millions de francs) tous les cent ans. Cela impliquera une nouvelle contribution du Fipa de 450 millions de francs (c'est-à-dire 4,5 millions de francs par an).

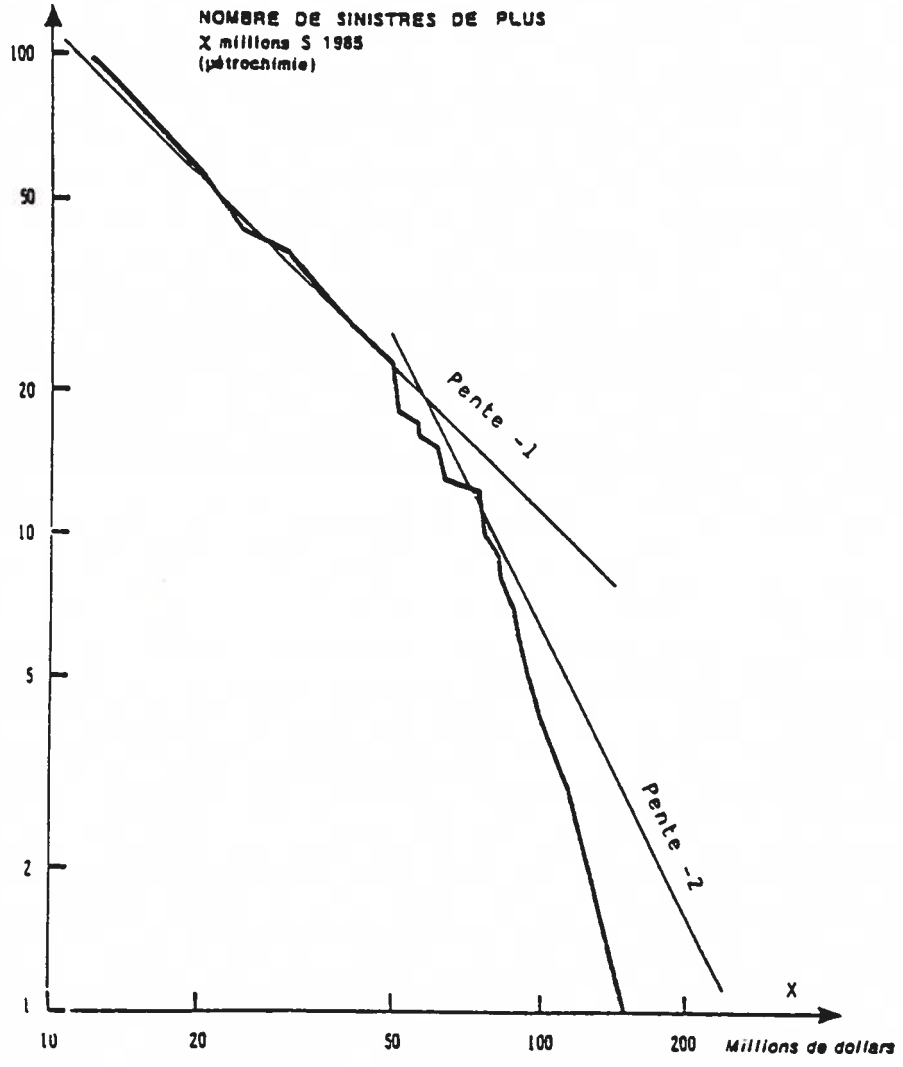
En tout, le Fipa versera aux victimes environ 20 millions de francs par an en moyenne pour les pollutions catastrophiques. Ce chiffre de la contribution du Fipa est peut-être trop élevé, car il est fondé sur l'hypothèse assez pessimiste que les dommages monétaires des accidents varient, selon la loi de Pareto, d'ordre 1, alors qu'il est vraisemblable que les grands sinistres ont une fréquence plus faible que celle qui est supposée *(figure 2)*. Quoi qu'il en soit, nous retiendrons ce chiffre pour le calcul de l'incidence financière d'un Fipa. Ultérieurement, il sera possible d'augmenter le plafond du Fipa jusqu'à 1 000 millions de francs et de faire appel à l'État pour le cas où ce plafond serait dépassé.

**2. Indemnisation des dommages non indemnisés par ailleurs**

Une deuxième fonction du Fipa consisterait à intervenir lorsque les victimes ne peuvent être indemnisées. Il en est ainsi lorsqu'il n'y a pas de responsable (pollueur inconnu, responsable non identifié, etc.)[18] ou encore que le responsable est insolvable (par exemple, s'il possède une couverture d'assurance responsabilité civile insuffisante ou si la pollution correspond à un cas d'exclusion de la police)[19]. Ces dommages peuvent survenir en cas de pollution des eaux par des hydrocarbures d'origine inconnue, par des produits chimiques utilisés en agriculture ou par des rejets sournois de substances dangereuses dans les égouts. Ils affectent des stations d'épuration (rendues inopérantes), des installations de pisciculture (destruction des poissons), des réseaux d'ali-

mentation en eau potable et, d'une manière générale, des écosystèmes. Il existe aussi des dommages par pollution atmosphérique dont l'origine est difficile à établir juridiquement, des pollutions des sols par des huiles de transformateur ou des déchets toxiques. Les tableaux 2 et 3 donnent des exemples récents de ce type de pollution, mais ne reflètent sans doute qu'une partie de la réalité.

**Figure 2**




Source : M and M Consultants - Période 1955-1985.

L'évaluation économique des dommages causés par ce type de pollution est très malaisée à faire. Une estimation très approximative pourrait être de 10 millions de francs par an, c'est-à-dire 100 cas par an à 100 000 francs en moyenne par cas. De façon plus précise, on pourrait évaluer les sinistres comme suit. Si l'on admet que chaque intervention de pompiers après une fuite d'hydrocarbure coûte 15 000 francs, il faudra prévoir une dépense de 0,45 million de franc par an en France. Si l'indemnisation des installations de pisciculture détruites coûte 500 000 francs par accident, on comptera 3 millions de francs pour 6 installations par an[20]. Les dommages causés aux poissons des rivières pourraient être indemnisés sur la base des distances polluées (100 kilomètres) et des poissons morts repêchés (100 tonnes). Le coût pourrait être évalué à 100 x 10 000 francs par kilomètre + 100 x 1 000 x 10 francs par kilo = 2 millions de francs par an. Les dommages d'origine inconnue causés aux sources polluées pourraient atteindre 2 millions de francs par an[21] et les dommages par pollution de l'air d'origine inconnue pourraient se monter à environ 10 millions de francs par an en France. Une telle évaluation très approximative dépend dans une large mesure de l'estimation plus ou moins généreuse des dommages à l'environnement faite par les tribunaux.

## V. INCIDENCES ÉCONOMIQUES DU FIPA SUR L'INDUSTRIE

Selon les calculs ci-dessus, le coût du Fipa pourrait atteindre environ 30 millions de frans par an en valeur moyenne, c'est-à-dire 20 millions de francs par an pour financer l'assurance en *excess* des pollueurs non identifiés ou insolvables *(tableau 4)*. Par rapport à la situation actuelle, le surcoût que causerait le Fipa à l'industrie serait nettement inférieur à 30 millions de francs par an, car, en l'absence de l'assurance en *excess*, les pollueurs industriels auraient dû supporter sur leurs fonds propres les indemnisations au-delà du plafond d'assurance. Concrètement, on peut estimer que les trois quarts des primes de l'assurance en *excess* qu'offre le Fipa correspondent à des dommages que le pollueur aurait été obligé d'indemniser lui-même. Dans ces conditions, le surcoût, pour l'industrie, de la création d'un Fipa (comme d'ailleurs le bénéfice pour les victimes de la pollution accidentelle) s'établit à 15 millions de francs par an (ou 15 % des dommages indemnisables). Un tel montant peut justifier l'adoption d'une législation particulière, mais est suffisamment faible pour ne pas engendrer une grande anxiété chez les payeurs[22].

Pour l'industrie en général, la création d'un Fipa signifierait une augmentation maximale de 1 ‰ des dépenses dans le domaine de l'environnement ou des cotisations d'accident de travail. Pour l'industrie chimique en particulier, l'augmentation serait de l'ordre de 1 % des cotisations d'accident du travail ou de 1 ‰ des dépenses dans le domaine de l'environnement. En contrepartie de cette dépense relativement faible, l'industrie serait en mesure d'annoncer qu'elle a

pris toutes les dispositions nécessaires pour indemniser l'ensemble des victimes dans la totalité des cas de pollution accidentelle, qu'elle soutient et met en pratique le principe pollueur-payeur et qu'elle assume pleinement toutes ses responsabilités.

L'effet positif de cette décision sur l'opinion ne devrait pas être négligé, surtout lorsqu'il s'agira d'obtenir un nouveau permis d'exploitation d'une installation dangereuse. L'ardeur réglementaire des pouvoirs publics nationaux ou européens sera sans doute moins grande et les gains sous forme de contraintes réglementaires évitées pourront être très supérieurs aux coûts du Fipa. Finalement, le Fipa apparaît comme une solution réaliste à un problème de perception du risque de pollution.

L'expérience montre que les dommages de pollution accidentelle sont causés par les installations des pouvoirs publics, de l'industrie, des agriculteurs et des particuliers. On pourrait donc concevoir que les différents agents économiques impliqués contribuent au financement du Fipa, par exemple au travers d'une imputation budgétaire ou d'une taxe.

Une approche plus réaliste consisterait à réduire le nombre de contributaires au Fipa, par exemple en imputant à l'industrie pétrolière les dommages causés par le mazout des cuves des particuliers et en reportant sur l'industrie chimique les dommages causés par les engrais et les pesticides des agriculteurs à l'origine de pollutions accidentelles. On pourrait concevoir que le Fipa ne soit finalement financé que par certains secteurs industriels, par exemple par une contribution au prorata du chiffre d'affaires, des primes pour les accidents du travail ou des primes d'assurance incendie. Quelle que soit la solution retenue, les suppléments de prime seront si faibles que les contributaires ne s'en rendront pas vraiment compte. En outre, il pourrait être justifié que l'État intervienne financièrement, par exemple en prenant en charge une fraction du coût du Fipa à titre de contribution de solidarité au nom des pollueurs non industriels ou pour les dommages causés par les installations dangereuses des pouvoirs publics (stations d'épuration, décharges, usines d'incinération, etc.). Dans tous les cas, les installations les plus dangereuses devraient payer une cotisation supérieure, car elles pourraient être à l'origine de dommages exceptionnels. Ces entreprises appartiennent surtout au secteur de la chimie et au secteur pétrole et gaz (installations Seveso).

A la limite, le surcoût de 15 millions de francs pourrait n'être financé que par les 300 entreprises Seveso en France. Bien qu'une telle hypothèse soit évidemment excessive, elle signifierait que chaque entreprise Seveso devrait verser 50 000 francs par an au titre du surcoût du Fipa. En réalité, les contributions individuelles des pollueurs potentiels seraient beaucoup plus faibles, car il y aurait plus de 300 contributaires. En France, le secteur de la chimie comporte :

- 10 entreprises de plus de 5 000 personnes ;
- 109 entreprises de 500 à 4 999 personnes ;
- 951 entreprises de 20 499 personnes.

Une contribution de 7,6 millions de francs pour le secteur de la chimie française au titre du surcoût du Fipa se traduirait par les versements suivants :

- 10 entreprises à 250 000 francs par entreprise ;
- 109 entreprises à 25 000 francs par entreprise ;
- 951 entreprises à 2 500 francs par entreprise.

Par travailleur du secteur de la chimie, la contribution serait voisine de 10 francs par an. Par rapport au chiffre d'affaires du secteur (280 000 millions de francs), le surcoût du Fipa serait de 3 centièmes de pour mille. On constate que le fonds n'engendre pas un surcoût sensible pour l'industrie chimique, et il en serait *a fortiori* de même pour les autres secteurs polluants.

Si un Fipa devait être créé, l'industrie pourrait se charger de le contrôler sur une base privée et de le gérer avec l'aide des assureurs comme une caisse privée ou une captive[23]. La création de l'Association des entreprises françaises pour l'environnement montre que l'industrie est capable de s'organiser[24]. Dans un tel cas, l'industrie pourrait se fixer des modalités d'intervention de façon à maximiser le rôle social du Fipa et à minimiser le risque que le Fipa ne soit utilisé pour des fins sans rapport avec son objectif. Malgré les avantages que comporte un Fipa privé créé par l'industrie, seule l'industrie suédoise[25] et l'industrie pétrolière mondiale (Cristal, Fipol, Opol, etc.) ont jusqu'ici reconnu les mérites du système.

Aussi voit-on maintenant surgir au niveau national ou international[26] de multiples propositions de créer des Fipa sous contrôle de l'État sur le modèle du Fonds de l'air néerlandais, du fonds Fipol ou des multiples fonds américains pour les pollutions graduelles des citernes enterrées. L'OCDE a mis en évidence les mérites du système et la Commission des Communautés en propose la création. Cette solution « étatique » est plus rapide à mettre en œuvre, mais elle comporte le risque que les pouvoirs publics n'assignent au Fipa le soin d'indemniser les dommages causés par les pollutions du passé.

Si un fonds devait couvrir les erreurs du passé en plus des accidents du futur, s'il devait prendre en charge les sols déjà contaminés des friches industrielles, s'il devait servir à financer la remise en état d'anciennes décharges de déchets, s'il devait indemniser les victimes de rejets anciens[27], ce fonds coûterait beaucoup plus cher que le Fipa. En effet, aux États-Unis, les coûts pour remédier aux pollutions des sols par les déchets représentent près de 35 francs par habitant et par an et, aux Pays-Bas, près de 60 francs par habitant et par an. De tels chiffres sont sans commune mesure avec le coût des pollutions accidentelles qui est de l'ordre de 2 francs par habitant et par an pour les installations dangereuses en France, ou avec le surcoût d'un Fipa qui n'est que de 30 centimes par habitant et par an.

Pour des raisons d'équilibre budgétaire et de prévisibilité, il est donc essentiel que le Fipa soit limité aux pollutions du futur et ne serve pas à financer la correction des erreurs du passé. Libre à l'État de créer un fonds spécial pour nettoyer l'environnement des détritus accumulés et de le financer par une

imputation budgétaire ou par une taxe. La création d'un Fipa marque la volonté de réparer les dommages créés dans l'avenir, non de lutter contre les pollutions que l'État ou la société a laissé se créer. L'ampleur de cet héritage est si lourd qu'en Allemagne orientale il a bloqué les transactions financières jusqu'à ce que l'État prenne en charge l'héritage des années de mépris de l'environnement.

## VI. PROTECTION DU FIPA CONTRE LES ALÉAS

Si le Fipa ne coûte pas cher en moyenne, les fluctuations de ses dépenses pourraient être très importantes, puisqu'il a notamment vocation pour intervenir lors de catastrophes très rares mais très coûteuses. Pour éviter que sa gestion ne se révèle trop délicate, il sera peut-être nécessaire, dans un premier temps, de limiter certains de ses engagements comme nous allons le voir ci-dessous.

### 1. Grands sinistres - Limitation par accident

Il est évident que, de par sa nature même, le Fipa risque de devoir supporter un sinistre de plusieurs centaines de millions de francs, voire de quelques milliards de francs. Pour se prémunir contre ce risque, il pourrait limiter son intervention (par exemple à 500 millions de francs) ou faire appel à la réassurance (par exemple pour la tranche de 100 à 200 millions de dollars, c'est-à-dire de 500 à 1 100 millions de dollars). D'autre part, l'État pourrait s'engager à intervenir en cas de grand sinistre en prenant en charge, par exemple, la tranche de 200 à 400 millions de dollars (subvention spéciale de l'État au titre des catastrophes). La contrepartie d'une telle intervention de l'État pourrait être que le Fipa verse à l'État une « prime » forfaitaire pour la couverture de ces grands sinistres ou qu'il accepte de prendre en charge certains risques d'origine inconnue, mais en fait créés par des collectivités territoriales (par exemple, pollution qui pourrait être due à une décharge municipale). L'objectif n'est pas de déroger au principe pollueur-payeur, mais de répartir les risques entre tous les pollueurs par des moyens économiquement efficaces.

### 2. Limitation des engagements

Pour des raisons de stabilité financière, il pourrait aussi être utile d'introduire une limite aux interventions du Fipa par année, voire par site de pollution. Cette approche a l'inconvénient de réduire la portée de la garantie offerte par le Fipa. Compte tenu des objectifs d'équité et de relations publiques, il sera sans doute opportun de prévoir que le Fipa puisse dépasser, le cas échéant et sur une base volontaire, les limites qui pourraient être fixées sur une base annuelle ou, mieux, de prévoir des limites pluriannuelles.

### 3. Pollutions accumulées - Pollutions autorisées

Dans le passé, plusieurs sinistres de pollution se sont révélés particulièrement coûteux, car le pollueur avait laissé s'accumuler une pollution considérable. Il s'agit par exemple de décharges de déchets toxiques, de rejets chroniques dans le milieu[28], de polluants dont la toxicité avait été mal appréciée ou n'était pas connue. Soudainement, des victimes se font connaître pour une pollution d'origine ancienne, mal définie, très grave et dont les coûts de remise en état sont élevés. Si le pollueur ne peut faire face à ses responsabilités financières ou s'il est exonéré de telles responsabilités, le Fipa pourrait être appelé à intervenir pour indemniser les victimes, bien qu'il ne s'agisse pas d'un accident, mais des conséquences indésirables d'une activité connue du pollueur, voire tolérée par les pouvoirs publics[29]. Ce type de risque pourrait être circonscrit en prévoyant que le Fipa ne couvre que les dommages physiques et les dommages matériels dans certaines circonstances. Autrement dit, le Fipa ne prendrait pas en charge les pertes immatérielles et les frais de remise en état dans ces cas. Ainsi, il pourrait ne pas rembourser les pouvoirs publics pour les dommages causés par les pollutions autorisées. Une autre solution serait de prévoir une priorité dans l'indemnisation de certains types de dommages lorsque le plafond par site est dépassé (par exemple, les dommages corporels).

### 4. Sinistres indemnisables et sinistres non indemnisables

Peu après la création d'un Fipa, lorsque la cause probable de sinistre n'est pas établie, il sera parfois difficile de savoir si le sinistre a pris son origine après ou avant la création du Fipa, c'est-à-dire s'il est indemnisable ou pas. Une solution pourrait consister à n'indemniser que certains types de dommages, lorsque la cause est mal déterminée, ou encore à adopter un plafond plus faible pour l'indemnisation des sinistres d'origine inconnue, mais probablement antérieure à la création du Fipa.

### 5. Victimes personnes privées et victimes personnes morales

Une autre manière de limiter les interventions du Fipa consisterait à écarter les demandes des pouvoirs publics lorsque ceux-ci interviennent dans le nettoyage et la remise en état du milieu souillé. Si cette approche se conçoit au niveau des organes centraux, elle est beaucoup moins justifiée au niveau local. De même, on pourrait écarter de l'indemnisation les personnes morales de droit privé ou de droit public dont les moyens financiers sont élevés (par exemple, une grande entreprise privée ou nationalisée), afin de réserver les moyens du Fipa aux PME et aux particuliers.

**6. Pollutions particulières**

Le Fipa n'interviendra pas dans les sinistres déjà soumis à des régimes spéciaux tels que les pollutions radioactives, les pollutions d'origine marine, les pollutions liées aux transports. Les pollutions provenant des décharges de déchets et de friches industrielles devraient être clairement définies et sans doute écartées, sauf si leur origine est postérieure à la création du Fipa.

**7. Frais sur le site de l'assuré - Nettoyage des sols souillés**

Une méthode particulièrement efficace pour limiter les engagements du Fipa consiste à exclure toute intervention sur le site de l'assuré *(first party liability)* pour le motif qu'il ne s'agit pas d'un dommage subi par des tiers. Une telle approche aboutit à faire supporter par le pollueur ou la collectivité certains travaux coûteux de lutte contre la pollution de nappes phréatiques après une contamination du sous-sol de l'entreprise.

**8. Abus éventuels**

Dans la mesure où le Fipa doit intervenir pour indemniser des dommages de pollution d'origine inconnue, il existe un risque que la pollution soit créée par la victime pour écouler sa production ou tirer un profit de la situation. Aussi pourrait-on prévoir que l'indemnisation de certains types de dommages sera limitée à une fraction de la perte subie (après déduction d'une franchise). L'expérience montrera s'il est nécessaire de conserver de tels garde-fous pour éviter des abus (par exemple, installations de pisciculture détruites alors qu'il y a surproduction ou mévente du poisson). De même pourrait-on limiter les remboursements des pouvoirs publics aux frais « raisonnables » de remise en état plutôt qu'à tous les frais rencontrés par ceux-ci (avec tous les risques d'actions inutiles menées pour des raisons dites « politiques »)[30].

**REMARQUES**

• Les limitations à l'intervention du Fipa concernant le montant des indemnisations ou le type de dommages indemnisés portent dans une large mesure atteinte à la crédibilité du Fipa dans le public et devraient être évitées dans la mesure du possible. Si certaines limitations sont nécessaires, il conviendra sans doute de veiller à privilégier les victimes les plus démunies pour des raisons d'équité et de solidarité. Une telle approche a été choisie par le gouvernement suédois, qui a consenti à ne pas recevoir du Fipa le remboursement de ses interventions. En cas de création d'un Fipa par le secteur privé, ces limitations du Fipa seront plus faciles à mettre en œuvre. Au contraire, l'expérience de l'indemnisation des marées noires montre que les États ne cherchent nullement

à faire prévaloir les intérêts des victimes privées sur leurs intérêts propres. Un Fipa créé par l'État sera donc plus cher qu'un Fipa créé par le secteur privé.

• Le Fipa devrait être perçu dans le public comme un fonds créé pour protéger les victimes plus que comme un fonds destiné à protéger les intérêts des pollueurs. Aussi est-il essentiel que le Fipa soit en mesure d'exercer des recours contre les personnes à l'origine des sinistres et, dans certains cas, les pollueurs. Dans le cas où le Fipa assure les dommages importants des contributaires, il devrait garder la possibilité d'exercer un recours s'il apparaît que le sinistre n'est pas fortuit ou résulte d'une faute grave de l'assuré. Une telle disposition a pour but d'encourager la prévention des accidents et de ne pas faire supporter à la profession la faute grave de l'un de ses membres.

• Le Fipa intervenant comme garant collectif de l'indemnisation des victimes de pollution aura tout intérêt à veiller à ce que les pollueurs potentiels prennent toutes les mesures préventives nécessaires et ne relâchent pas leur vigilance sous prétexte que le Fipa interviendra. Cela pourrait signifier en particulier que les contributaires au Fipa (qui bénéficient de la couverture en *excess*) devraient faire l'objet d'un audit préalable et/ou d'inspections d'organismes agréés. Par ailleurs, les contributaires qui ne sont pas assurés ou qui n'offrent pas une garantie financière appropriée pourraient être tenus de verser une contribution plus grande au Fipa, puisqu'ils risquent de mettre en cause celui-ci pour des dommages inférieurs au plancher de la couverture en *excess*. Finalement, il pourra être utile de moduler les contributions au Fipa en fonction du risque réel, c'est-à-dire de ne pas tenir compte seulement des grandeurs économiques classiques (chiffre d'affaires, etc.).

## CONCLUSIONS

La création d'un Fipa en tant que moyen de garantir les indemnisations a pour mérite de mettre effectivement en œuvre le principe pollueur-payeur. Il présente de ce fait de grands avantages sur le plan des relations publiques. Cette solution est relativement peu coûteuse pour l'industrie et elle le sera encore moins si l'industrie se charge de créer et de gérer le Fipa.

Les difficultés de créer un Fipa ne sont pas négligeables, mais elles sont surmontables, compte tenu de l'expérience positive de l'industrie pétrolière, de la Suède et des Pays-Bas.

Si le Fipa n'est pas créé par le secteur privé, il faut envisager trois conséquences :

– l'assurance obligatoire pourrait être instaurée et l'industrie supporter des coûts d'assurance plus élevés ;

– l'État pourrait créer un Fipa public plus coûteux qu'un Fipa privé ;

– des mesures réglementaires coûteuses seront introduites en réponse aux accidents mal indemnisés qui se produiront dans la période qui précède la mise en place d'un Fipa public.

Compte tenu des avantages de la création d'un Fipa et des coûts correspondants, il apparaît que l'industrie devrait étudier sérieusement cette option avant que quelques accidents médiatisés et mal indemnisés n'aient des incidences indirectes très coûteuses pour elle ■

**Notes**

1. *Convention internationale sur la préparation, la lutte et la coopération en matière de coopération et en matière de pollution par les hydrocarbures, OMI, Londres, 1990. Sur le principe pollueur-payeur, voir la Monographie de l'OCDE, 1992, et l'ouvrage publié par l'OCDE en 1975. L'Acte unique européen comme le traité de Maastricht font référence au principe pollueur-payeur.*
2. *En août 1988, à Saint-Basile-le-Grand, à 30 kilomètres de Montréal, un incendie d'origine criminelle s'est produit dans un entrepôt où se trouvaient 3 800 fûts contenant des biphényls polychlorés (par exemple, huiles de transformateur usagé) et des solvants inflammables. Compte tenu du risque de contamination par des dioxines et des furannes et des rapprochements possibles entre cet accident et l'affaire de Seveso, tout le secteur sous le panache des fumées a été évacué (14 kilomètres carrés, 1 800 résidences, 5 000 personnes). L'autorisation de réintégration des maisons a été donnée dix-huit jours après l'accident, lorsqu'il fut démontré que la contamination potentielle était inférieure aux normes. Du fait de cet incendie, les autorités publiques ont dépensé près de 38 millions de dollars canadiens, dont 10 millions de compensation aux citoyens, remboursés par l'auteur de l'incendie ou le propriétaire de l'entrepôt. Même si l'entreprise avait été assurée (police multirisques ou police responsabilité civile, exploitation et incendie), il paraît vraisemblable que la plupart des dommages des autorités publiques ou des tiers n'auraient pas été pris en charge (quantités entreposées supérieures à l'autorisation, substances illégalement entreposées, mauvaise description du risque auprès de l'assureur, couverture très limitée des dommages matériels hors site, préjudice indirect non pris en compte par la police d'assurance, etc.). En février 1990, un incendie d'origine criminelle de 14 millions de pneus usagés a eu lieu à Hagersville (Ontario), au Canada. Il n'a fallu que quatorze jours pour l'éteindre. Le sol et le sous-sol ont été contaminés par les résidus de combustion et l'eau d'extinction et 1 700 personnes ont été évacuées. Les coûts de nettoyage et d'indemnisation pourraient atteindre 10 millions de dollars canadiens, mais il paraît probable que ni le propriétaire ni l'incendiaire ne seront en mesure de payer. Un autre grand incendie de pneus eut lieu au Canada la même année. On notera qu'en France ce genre d'entreprise serait au mieux assuré à concurrence de 5 millions de francs pour les dommages matériels résultant de l'incendie.*
3. *La destruction d'une installation de pisciculture par des polluants toxiques rejetés par des inconnus dans une rivière peut causer la perte de 50 tonnes de poissons (coût Assurpol, 1990). En 1989, les pisciculteurs français ont perdu plus de 400 tonnes de poissons à la suite de pollutions d'origine indéterminée. En 1990, la perte a été de plus de 200 tonnes de poissons (source : ministère de l'Environnement).*
4. *Une entreprise de textile a été victime de l'émission de particules et de suies provenant d'une autre entreprise, qui ont été aspirées par le système de ventilation. Les machines ont été encrassées, la production souillée et un important marché perdu. Le préjudice au titre de la responsabilité civile a été évalué par Assurpol à 7 millions de francs. L'entreprise n'a pas été indemnisée, car elle n'a pas pu établir le lien de causalité avec le four d'une usine d'incinération d'où provenaient sans doute les suies du fait d'un défaut de construction (source : Assurpol, 1990).*
5. *Selon les informations diffusées en 1988, l'accident Protex a causé l'hospitalisation de 3 personnes, l'intoxication de 15 sauveteurs, l'évacuation de 200 personnes, la mort de 15 à 20 tonnes de poissons sur 45 kilomètres de cours d'eau et la suspension de l'alimentation en eau potable pendant une huitaine de jours (155 000 personnes à Tours). Selon l'enquête officielle, le montant des pertes et des dépenses occasionnées par l'accident est de 49 millions de francs, chiffre obtenu en additionnant les demandes et l'évaluation des dommages faites par les victimes après l'accident. En 1992, les deux dirigeants de Protex ont été condamnés à un an et six mois de prison avec sursis pour délit de pollution en 1988, ainsi qu'à 120 000 francs et 60 000 francs d'amende. Les parties civiles ont obtenu 456 000 francs de dommages-intérêts pour les dommages aux poissons et la fédération des pêcheurs une provision de 300 000 francs (de 12 à 15 tonnes de poissons repêchés morts dans la Brenne sur 23 kilomètres et dans la Cisse sur 5 kilomètres). A ce stade, l'indemnisation est de 56 francs par kilo ou de 27 000 francs par kilomètre. L'association Tos a été indemnisée sur la base de 50 centimes de rivière détruite, mais d'autres associations ou groupes ont aussi été indemnisés. D'autre part, la ville de Tours a engagé une autre procédure et réclame 10 millions de francs à l'entreprise. En fin de compte, il se pourrait que les dommages versés aux tiers par Protex ne dépassent pas 15 millions de francs. Ce cas est typique de l'écart qui existe entre les estimations initiales (faites par les victimes) et les décisions prises par les tribunaux. Pour effrayer les souscripteurs de polices d'assurance, faire de la propagande anti-pollueur ou vendre des journaux, il vaut mieux mettre l'accent sur les chiffres les plus élevés, même s'ils se révèlent exagérés ou s'ils manquent de fondement juridique.*
6. *Projet de convention sur les dommages résultant de l'exercice d'activités dangereuses pour l'environnement, Dir./Jur. (91) 1, Conseil de l'Europe.*
7. *Umwelthaftungsgesetz, 10 décembre 1990. Voir Code permanent environnement et nuisances, 141 (15 mars 1991), p. 8399.*

8. *Autriche, Suisse, Danemark, Finlande, Pays-Bas. La Norvège, La Suède, la Grèce et le Portugal ont déjà un régime de responsabilité objective. En France, la responsabilité en cas de pollution accidentelle importante est en fait très proche d'une responsabilité objective.*

9. *Un industriel non identifié rejeta du chrome hexavalent (en provenance d'un atelier de traitement de surface) dans un réseau d'égouts. La station d'épuration n'ayant pas suffisamment épuré les eaux, il en résulta une pollution d'un cours d'eau. Les frais de dépollution de la rivière sur 2 kilomètres s'élevèrent à 300 000 francs et furent à la charge du pollueur inconu, source : Assurpol, 1990). Dans beaucoup de pays (France, Norvège, etc.), les frais de nettoyage sont à la charge de la commune (ou du bénéficiaire) quand le pollueur reste inconnu.*

10. *Les préjudices causés pas l'évacuation temporaire d'une zone industrielle ont été évalués à 3 millions de francs par Assurpol en 1990. Une simple menace de toxicité (ni intoxication ni dommages à des biens) due à une explosion dans une usine d'incinération avait entraîné l'évacuation de la zone industrielle pour vingt-quatre heures. Ce type de perte est rarement pris en charge par les assureurs responsabilité civile, car il s'agit de dommages immatériels non consécutifs. Plus généralement, certains assureurs ne couvrent pas les dommages de pollution causés par le non-respect des règlements, le défaut d'entretien, le mauvais état de l'installation et, évidemment, l'acte intentionnel de l'assuré.*

11. *C. Olderts, « Swedish Environmental Damage Insurance », L'Assurance des dommages causés par la pollution, Story Scientia, Bruxelles, 1991.*

12. *Les assureurs français hésitent actuellement à assurer des risques de pollution supérieurs à 200 millions de francs dans le cadre de police responsabilité civile pollution. Les réassureurs refusent de couvrir les pollutions dites « graduelles » souscrites dans le cadre de responsabilité civile entreprise.*

13. *Ainsi, en Allemagne, le plafond de la responsabilité objective, selon la nouvelle loi, a été fixé à 320 millions de deutsche Mark (= 1 000 millions de francs). En cas de responsabilité pour faute ou de responsabilité sans faute pour pollution de l'eau, il n'y a pas de limite. Le plafond a été introduit en 1991 à titre de compromis.*

14. *H. Smets, « Indemnisation des dommages exceptionnels à l'environnement causés par les activités industrielles », L'Avenir du droit international de l'environnement, Dordrecht, M. Nijhoff, 1985., « The Cost of Accidental Pollution », Unep Industry and Environment, t. II, n° 4 (october/ december 1988). « Le coût de l'indemnisation des tiers victimes de la pollution accidentelle en France », L'Assurance des dommages causés par la pollution, Bruxelles, Story Scienta, 1991. OCDE, « L'Assurance pollution et les fonds d'indemnisation des pollutions accidentelles », L'Assurance française, n° 627, avril 1991.*

15. *H. Bocken, Alternative Compensation Systems for Pollution Damage, OCDE/Env./Eco., 1989-8, 1989. H. Bocken, « Déficiencies of the System of Liability and Liability Insurance as a Mechanism for the Indemnification of Environment Damage Suffered by Individual Victims », L'Assurance des dommages causés par la pollution, Bruxelles, Story Scientia, 1991. H. Smets, « Comment indemniser toutes les victimes de pollutions accidentelles », Observateur de l'OCDE, octobre 1990. « Pour une indemnisation garantie des victimes de pollution accidentelle », L'Assurance des dommages causés par la pollution, Bruxelles, Story Scientia, 1991.*

16. *Des accidents de 50 millions de francs se seraient produits en Allemagne, mais ce chiffre inclut les frais de remise en état des sols souillés de pétrole sous une raffinerie qui fuyait depuis longtemps.*

17. *H. Smets, « Major Industrial Risks and Compensation of Victims : The Role for Insurance », Soc. Sci. Med., t. XXVII, p.1085-1095, 1988.*

18. *Voir note 4.*

19. *Voir note 10.*

20. *Voir note 3.*

21. *Depuis sa création en 1977, les versements moyens du Fonds de l'air des Pays-Bas se sont élevés à 146 000 florins par an (480 000 francs par habitant et par an). Entre 1980 et 1990, les indemnisations suivantes (supérieures à 30 000 florins) ont été payées :*
   *– 1,1 million de florins (1989) : 110 victimes (cultures) à cause d'un smog dans l'ouest des Pays-Bas ;*
   *– 0,55 million de florins (1982) : 11 maraîchers de l'ouest des Pays-Bas à la suite d'une pollution atmosphérique photochimique anormale ;*
   *– 0,18 million de florins (1984) : un éleveur de bétail de l'Overijssel dont un animal a été tué à la suite d'un nuage de fumée ;*
   *– 40 000 florins (1985) : un incendie criminel dans une usine de jouets cause une pollution atmosphérique. Quatre cultivateurs de Kesteren sont indemnisés pour les dommages aux plantations ;*
   *– 31 000 florins (1984) : 6 cultivateurs sont indemnisés pour les dommages causés par une pollution atmosphérique photochimique anormale. En outre, un arboriculteur d'Eijsden a reçu 18 448 florins (1978) du fait d'une pollution par des poussières provenant d'une cimenterie belge.*

22. *En Suède, depuis la création du fonds d'indemnisation en juillet 1990, aucune demande d'indemnisation n'a été acceptée et les dépenses du fonds pour les sinistres ont été nulles. Cette situation résulte en partie des limitations aux interventions du fonds. Une enquête est en cours en vue d'élargir les cas d'intervention du fonds suédois.*

23. *Le Fipa pourrait être organisé sur le modèle d'une mutuelle genre P and I Club entre tous les contributaires industriels (équivalent des propriétaires de navires) ou encore sous forme de captive. Cette méthode a un succès croissant aux États-Unis (plus de 30% du marché de l'assurance dommage).*

24. *En mars 1992, l'Association des entreprises françaises pour l'environnement a été constituée par une quinzaine de grands groupes industriels, notamment pour participer ensemble à des programmes d'action commune (par exemple, la dépollution de sites industriels abandonnés).*

25. *Voir note 11.*

**26.** *La commission Écologie et Actions publiques, mise en place par l'administration française en 1990, a proposé que soit créé un Fonds national pour l'environnement qui permettrait notamment de faire exécuter la réparation des dégâts avant d'en percevoir le remboursement par le contrevenant (Le Monde, 6/7/1991). Le projet de directive communautaire sur les décharges de déchets (JOCE, C 190/1, 22/7/1991) prévoit, à l'article 18, la création d'un fonds qui prendrait en charge le coût des dommages causés par la décharge lorsque l'exploitant ne les paie pas. Dans ce domaine, les éliminateurs (NAWDC) ont mis au point une propositon de fonds financé par une taxe afin de couvrir la responsabilité après fermeture. En France, une taxe sur les déchets permettrait de financer des opérations de remise en état de décharges abandonnées. Si le Parlement européen est favorable à la création de fonds d'indemnisation des pollutions accidentelles, il ne semble pas que les Douze soient déjà prêts à créer ce type d'institution dans la Communauté. Une évolution favorable aux fonds est néanmoins observée et il suffirait d'une catastrophe pour que les réticences s'estompent. Des fonds d'indemnisation pour les pollutions accidentelles sont envisagés dans la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et leur élimination (art. 14), dans le projet de Protocole sur la responsabilité et l'indemnisation pour les dommages résultant du mouvement transfrontière de déchets dangereux (réunion de mars 1991, IMO-LDC/LG 5/6/1), dans le projet de convention HNS sur le transport de substances dangereuses (réunion de mars 1991, IMO-LDC/LG 5/6, le fonds s'appelle scheme/mécanisme). Le Fonds de l'Omi pour les interventions d'urgence en cas de pollution des mers par les hydrocarbures a été doté de plus de 5 millions de dollars de contributions volontaires (après la guerre du Golfe), alors que la convention correspondante de novembre 1990 (signée pr 16 pays) n'est pas encore entrée en vigueur. La nouvelle proposition de directive sur la responsabilité civile pour les dommages causés par les déchets (JOCE, C 192/6, 23/7/1991) prévoit que la responsabilité du producteur de déchets sera couverte par une assurance ou une autre garantie financière. Ce type de disposition signifie que si l'assureur refuse de prendre en charge les dommages causés de façon non fortuite, le producteur doit fournir une garantie émanant d'une banque, d'une autre entreprise ou d'un fonds professionnel de garantie. Le montant de l'assurance ou de la garantie devra nécessairement être limité pour être disponible et il faudra alors trouver un payeur pour le montant au-delà de la limite. Le Livre vert de la Commission (1992) se prononce aussi en faveur de fonds complémentaires à la responsabilité civile.*

**27.** *L'une des pollutions les plus graves dans l'histoire a été la pollution de Minamata par l'entreprise Chisso, au Japon, qui a rejeté du méthylmercure dans le milieu aquatique pendant des dizaines d'années (600 tonnes de mercure). Le coût total des dommages en mars 1991 est de 146,5 millions de yens, c'est-à-dire 6,8 milliards de francs de 1988 (dont 4,2 milliards de francs pour les victimes de dommages corporels). A ce chiffre il faut ajouter les versements futurs aux victimes au rythme actuel de 3 millions de yens par an. L'indemnisation pour la pollution par le cadmium causée par l'entreprise Mitsui Mining (maladie Itai-Itai, rivière Jinzu, près de Toyama) cumulée de 1973 à aujourd'hui s'élève à 30 millions de yens, c'est-à-dire 1,4 milliard de francs (indemnisation des dommages à la santé de 129 personnes, dont 166 sont déjà décédées, et remise en état des sols contaminés). Cette pollution est une pollution chronique datant du début du siècle, dont l'existence fut révélée en 1959.*

**28.** *Voir note 26.*

**29.** *En matière d'assurance responsabilité civile pollution, l'expression « pollution accidentelle » peut, selon les cas, couvrir à la fois la pollution soudaine et la pollution graduelle qui survient du fait d'un événement fortuit dû à une faute accidentelle, à une défaillance soudaine et imprévisible, à un défaut de l'équipement. Elle peut inclure les fuites de canalisations enterrées dues à la corrosion ou à d'autres défauts, pour autant que ces fuites n'aient pas été détectées. Elle exclut généralement les pollutions résultant des déversements, fuites, rejets, émissions de substances polluantes qui résultent de l'utilisation normale de ces substances ou des conséquences négatives sur l'environnement d'opérations industrielles qui sont inévitables, nécessaires ou tolérées, à moins que l'exploitant, sur la base des connaissances disponibles, ne puissent les connaître à l'époque des événements initiateurs. En dehors des polices responsabilité civile pollution, la pollution accidentelle ne signifie souvent que la pollution brutale (ou soudaine) et fortuite, mais il reste souvent du flou sur l'événement qui doit être soudain. Dans la perspective de l'indemnisation complète des victimes (assurance dommages de pollution au bénéfice des victimes), la pollution accidentelle devrait être définie de façon beaucoup plus large comme étant une pollution anormale, excessive, inacceptable, qui cause un préjudice aux victimes, quelle que soit la cause de cette pollution (événement fortuit ou événement délibéré de la part du pollueur), pour autant que cette pollution n'ait pas été autorisée par les pouvoirs publics ou par les victimes. Une telle pollution est indemnisée, parce qu'elle cause un préjudice anormal et qu'elle est imprévue pour la victime.*

**30.** *Selon la nouvelle loi française sur l'eau (92-3 du 3/1/1992, art. 18), les personnes morales de droit public intervenues matériellement ou financièrement pour prévenir ou limiter les conséquences de l'accident (c'est-à-dire la sécurité civile, les pompiers, l'armée, etc.) ont droit au remboursement des frais exposés par elles. D'autre part, le pollueur est tenu de remédier aux conséquences de l'accident. Cette loi ne limite pas le droit de remboursement aux seules dépenses « raisonnables » des pouvoirs publics. Si une commune intervient après une pollution accidentelle d'origine indéterminée, le coût de l'intervention sera imputé à la commune (ou à l'État, si le plan Orsec est déclenché). Les pollueurs potentiels interviennent sous forme de subventions qu'ils versent, à travers l'agence financière de bassin, à un fonds d'intervention départemental, s'il existe.*

*Remerciements : l'auteur tient à exprimer toute sa reconnaissance au Pr H. Bocken, dont les travaux ont été à l'origine de cette étude.*

ALAN S. BLINDER*

# ASSAINIR L'ENVIRONNEMENT

## L'économique contre le juridique

MOTS CLEFS : *économie* • *efficacité* • *justice* • *marché* • *permis de polluer* • *réglementation* • *taxes* •

Entre la « froide logique » des économistes et la « morale intransigeante » des écologistes, Alan S. Blinder ne mâche pas ses mots pour déplorer le fossé quasi infranchissable entre les deux camps. Pourtant, se refusant à toute caricature, il stigmatise les interprétations trop hâtives qui, de part et d'autre, ont été à l'origine d'une telle incompréhension. Il s'emploie méthodiquement à décortiquer la trame de ces malentendus. Voici quelques-unes des conclusions, pour le moins engagées, qu'il tire de son analyse venue d'outre-Atlantique. Mais l'Amérique n'est pas si loin, à entendre les débats en cours sur le Vieux Continent...

Comment réduire la pollution et pas à n'importe quel prix ? Si l'argument en faveur d'approches fondées sur les mécanismes du marché est si puissant, pourquoi le système politique le rejette-t-il ? Pourquoi un dispositif économique bien pensé se traduit-il une fois encore par un dispositif politique qui, lui, ne l'est pas ? La réponse à cette question est complexe, car, sur le plan politique, des objections éloquentes sont formulées de tous côtés – venant de la gauche, de la droite, du centre, des écologistes, des industriels, des fonctionnaires.

Les objections des fonctionnaires sont les plus faciles à comprendre – et à balayer. Tout groupement d'intérêt organisé a à cœur de maintenir le statu quo. Il est donc parfaitement naturel que les membres du Congrès et leur état-major, les militants écologistes et le législateur, au niveau fédéral ou gouvernemental, qui ont travaillé dur pour mettre en place le système actuel aient directement intérêt à le préserver.

La plupart des objections qu'ils élèvent contre l'adoption d'un système de taxation ou d'autorisation sur les polluants ont déjà été traitées. Sauf une : l'inertie bureaucratique. Le système actuel fonctionne, alors que l'autre solution

* *Extrait du chapitre V de Hard Heads, soft Hearts, Addison-Wesley Publishing Company, Inc., 1987. Traduit par Joëlle Girardin.*

n'a pas été testée, objectent les détracteurs, alors évitons surtout de secouer la barque. Malheureusement, les faits ne vont pas dans le même sens. Le système actuel ne fonctionne pas. Il est pesant, contradictoire et compliqué. Il est extrêmement onéreux. Il est mal contrôlé et mal appliqué. Et peut-être ne permet-il même pas de réduire vraiment la pollution. En outre, comme nous le verrons bientôt, contrairement à ce qu'affirment leurs détracteurs, les taxes sur les polluants et les autorisations de rejeter des polluants à vendre ont déjà été testées. Je suis un partisan résolu du principe « si ce n'est pas cassé, pas la peine de réparer ». Mais, dans ce contexte-là, l'argument de l'inertie de la bureaucratie n'est pas très convaincant. Le système est à la fois « cassé » et facile à réparer.

Cela peut sembler un peu étonnant, mais les groupes industriels préfèrent eux aussi, en matière de protection de l'environnement, le maintien du statu quo, plutôt que les approches innovantes fondées sur les mécanismes du marché. Bien que cette position soit en contradiction avec leur prétendue idéologie de la libre entreprise, l'industrie semble préférer le système de la camisole de force des contrôles directs à la relative liberté de la taxation. Pourquoi ?

Une partie de la réponse réside dans la raison pour laquelle Houdini se sentait tellement à l'aise dans une camisole de force : il savait qu'il pourrait s'en échapper à tout moment. Les grosses industries peuvent user de leur pouvoir devant le Congrès et les Chambres législatives pour faire voter des lois plus souples. Puis il leur est possible d'essayer de détourner la réglementation à leur avantage – par exemple, en invoquant des lois sur la pureté de l'air pour écarter les nouveaux concurrents de leur secteur d'activité. Au minimum, elles peuvent compter sur une mise en application laxiste de la loi. Enfin, si elles sont accusées d'infraction à la loi, il leur reste à attaquer la décision devant les tribunaux – les amendes étant légères, même pour les perdants. L'un dans l'autre, les industries polluantes ont moins à redouter les sanctions légales des contrôles directs que les sanctions économiques de la taxation sur les émissions toxiques. Les industriels ont compris une chose que les écologistes, eux, n'ont pas comprise : que le percepteur peut être un adversaire beaucoup plus coriace que l'agent de police.

Les entreprises sont aussi opposées aux taxes sur la pollution, car elles craignent, et non sans raison, que les autorisations ou les taxes sur les émissions toxiques n'accroissent les coûts pour *elles* en faisant baisser ceux-ci pour la société dans son ensemble. Dans le cadre de la réglementation actuelle sur l'environnement, les pollueurs ont le droit de libérer gratuitement un certain volume d'émissions toxiques. Les coûts supplémentaires potentiels sont énormes. Par exemple, une étude réalisée sur les tarifs incitatifs à la réduction d'émissions d'halocarbone à des niveaux adéquats a démontré que les taxes sur ces émissions coûteraient aux entreprises six fois plus que ce qu'elles devraient débourser pour subir avec succès les contrôles obligatoires ! Vu la facilité avec laquelle les problèmes de porte-monnaie viennent à bout de n'importe quelle idéologie, c'est peut-être là que réside l'explication à la levée de boucliers des entreprises. Mais si la peur de devoir payer un prix trop élevé est à l'origine de ces réticences, il existe une parade très simple. Si une taxe sur la pollution est

instaurée, pourquoi ne pas offrir aux entreprises une exonération, selon le principe de l'exonération de l'impôt sur le revenu, ce qui leur permettrait de rejeter un certain volume de polluants sans être taxées ? Si, plutôt que de mettre en place des taxes, on applique un système de permis commercialisables, certains de ces permis pourraient être délivrés gratuitement au lieu d'être vendus aux enchères. Les exonérations de taxes ou l'attribution gratuite de permis prendraient probablement pour base les quantités de « pollution gratuite » autorisées actuellement dans le cadre du système de commandement-et-contrôle. Ainsi, les entreprises ne seraient pas pénalisées financièrement pour les gains en efficacité récoltés par la société. En fait, la possibilité d'organiser les choses de cette manière procède directement de cette définition de l'efficacité : « Quand un système inefficace est remplacé par un système efficace, il ne peut y avoir de perdant. »

Certains écologistes sont opposés aux taxes sur les émissions toxiques pour des raisons bien différentes. Ils craignent qu'une taxation ne déplace le problème de la protection de l'environnement du niveau des droits au niveau du marché, du niveau pénal au niveau fiscal. Pour beaucoup de militants écologistes, un pollueur est un délinquant qui viole les droits de pauvres innocents et doit être châtié en conséquence. Le dirigeant d'Environmental Action a justifié en ces termes devant la Chambre des députés l'usage qu'il a fait des termes « criminel industriel » : « J'ai employé ce terme, car est criminelle une personne ou une institution qui vole aux autres leur droit à un environnement écologiquement équilibré. » Ceux qui prennent ce genre de position se scandalisent de l'impudence des économistes qui voient chez les pollueurs des individus ou des chefs d'entreprise réagissant simplement de manière rationnelle à des incitations détournées.

Dans le conflit entre écologistes et économistes, ce sont l'idéologie aveugle et le goût du slogan facile, et non pas la priorité donnée au profit personnel ou l'inertie bureaucratique, qui constituent des obstacles à la solution « tête froide ». Aussi ironique que cela puisse paraître, les objectifs poursuivis par les écologistes seraient peut-être mieux servis si ceux-ci renonçaient à leurs procédés si maladroits – et à une bonne partie de leur rhétorique si rigide. Mais l'air et l'eau purs sont un formidable cheval de bataille, et les écologistes jouent des médias comme Rubinstein du piano. Des mots comme « criminels », « vol » et « droits » laissent peu de place à la nuance. Et ils sonnent tellement bien aux informations de 20 heures ! L'un des résultats prévisibles de ce mauvais usage des relations publiques est que les écologistes ont plus d'influence sur la vie politique que les économistes. Les militants écologistes sont les grands gagnants de la bataille des slogans. Mais ce sont l'économie et l'environnement qui en paient la note. Et la note est très salée, puisqu'elle atteint des milliards de dollars chaque année.

Souvenez-vous que la raison essentielle pour laquelle les contrôles directs coûtent tellement plus cher à la société que les taxes sur la pollution tient aux disparités d'une entreprise à l'autre en matière de coûts marginaux de la réduction de la pollution. Si toutes les entreprises supportaient à peu près les mêmes

coûts pour cette réduction, l'économie potentielle réalisée par l'adoption de l'approche préconisée par les économistes serait mineure. Si une réduction de la pollution de une tonne réalisée par l'entreprise A coûte à peu près autant que la réduction de une tonne réalisée par l'entreprise B, peu importe à la société que ce soit A ou B qui se charge de l'assainissement. Les coûts sociaux seront fondamentalement les mêmes. Mais, si les différences de coûts sont importantes d'une entreprise à l'autre, la société a beaucoup à gagner en faisant faire le travail d'assainissement par les entreprises les mieux équipées pour cela.

Il est donc difficile de généraliser en matière d'économies. Il est sans aucun doute des cas où les économies potentielles sont énormes et d'autres où elles sont insignifiantes. La seule manière d'évaluer les bénéfices potentiels pour la société dans son ensemble est de réaliser une série d'études détaillées sur des polluants spécifiques dans des régions spécifiques. Heureusement, les économistes de l'environnement ne sont pas restés les bras croisés et bon nombre de ces études ont été faites. Un ouvrage récent publié par l'économiste Thomas Tietenberg résume les résultats de onze études de cas sur la pollution de l'air et de six études de cas sur la pollution de l'eau. Dans chacun des cas, les coûts de mise en conformité avec les réglementations actuelles on été mis en parallèle avec la méthode du moindre coût de réduction de la pollution à quantité égale. Les résultats sont stupéfiants, surtout pour ce qui est de la pollution de l'air. A une exception près, les économies réalisées s'étagent de 42 % des coûts de réduction de la pollution (pour le bruit au voisinage des aéroports dans tous les États-Unis) à 93 % (pour les émissions de dioxyde d'azote à Chicago). Pour la pollution de l'eau, les gains potentiels sont plus faibles, allant de 11 % (dans le fleuve Willamette) à 68 % (dans l'estuaire du Delaware).

La conclusion générale est claire. Malgré des différences importantes d'un cas à l'autre, passer d'un système de commandement-et-contrôle à un système de taxation des effluents ou de permis de polluer négociables permettrait de récolter un fameux dividende social. Une estimation très conservatrice, fondée sur ces études, consiste à dire que les coûts de lutte contre la pollution sur le plan national seraient réduits d'un tiers, sans accroissement de la pollution. Des économies plus importantes sont même possibles. En fait, un expert se demandait si les économies ne pourraient pas atteindre 80 % une fois que la motivation du profit aura abouti à des technologies de contrôle de la pollution meilleur marché. Le gouvernement consacrant plus de 70 milliards de dollars par an à réduire la pollution, les économies potentielles seraient peut-être de 23 milliards de dollars par an – et pourraient atteindre 50 milliards de dollars. Une somme pareille devrait pouvoir attirer l'attention.

Et ce ne sont là que les économies de coûts directes – celles que nous pouvons quantifier et estimer aisément. D'autres économies potentielles sont plus difficiles à cerner, mais sans doute tout aussi importantes.

Comme l'illustre le cas des normes du dioxyde de soufre, notre système actuel de contrôles de l'environnement tend à favoriser les entreprises établies, les industries traditionnelles et le vieux noyau industriel, plutôt que les industries

nouvelles et les États du Sud et de l'Ouest, entravant ainsi la croissance économique et l'innovation. Pourquoi ? Parce que le législateur, conscient de ce qu'améliorer des installations existantes est beaucoup plus difficile et onéreux que de construire une usine plus propre en partant de zéro et ne voulant pas mener les entreprises à la faillite, a établi des normes sur les émissions toxiques plus rigoureuses pour les nouvelles usines que pour celles qui existent. Ainsi, une société sidérurgique amenée à choisir entre l'extension de sa vieille aciérie dans l'Ohio ou la construction d'une petite unité ultra moderne en Arizona sera confrontée à des coûts moins élevés de lutte contre la pollution si elle reste dans l'Ohio.

En fait, les lois sur l'environnement ont pour effet de créer un impôt perversement discriminatoire, qui fait obstacle à l'innovation et favorise les usines obsolètes à faible productivité. Ici, nous avons affaire à la théorie de l'offre à l'envers. Personne ne peut évaluer l'ampleur de cet effet involontaire des programmes écologistes actuels sur le taux de croissance global de l'économie. Mais même un faible fléchissement de la croissance économique, s'il perdure plusieurs années, représente une perte énorme pour la société. De surcroît, des coûts de lutte contre la pollution inutilement élevés défavorisent les fabricants américains par rapport à leurs concurrents sur les marchés internationaux.

L'économie n'est pas seule à souffrir du labyrinthe de nos réglementations actuelles sur l'environnement. Ce dernier en souffre aussi. Les législateurs chargés de la gestion d'un système détaillé de contrôles directs fondés sur la prescription de la technologie la plus avancée se retrouvent plongés dans un océan d'études techniques, de missions d'informations, de protestations émanant des entreprises et de batailles juridiques chaque fois qu'ils publient une réglementation. Rien d'étonnant donc à ce qu'en près de dix ans l'Agence pour la protection de l'environnement (APE) n'ait pas réussi à réviser la plupart de ses normes de qualité de l'air ambiant. L'Agence est plongée jusqu'au cou dans la paperasserie pour défendre ce qu'elle a déjà fait.

Par ailleurs, les agences gouvernementales et fédérales sont si occupées à gérer la petite liste de polluants pour lesquels elles ont établi des normes et des réglementations qu'elles hésitent à l'étendre à de nouveaux polluants. Le problème ne serait pas bien grave si les scientifiques s'en tenaient à leur point de vue des années 70, à savoir que la dégradation de l'environnement est à imputer en premier lieu à quelques polluants majeurs, qu'il convient donc de surveiller avec beaucoup de soin. Malheureusement, des années de recherche et d'expérience nous font comprendre aujourd'hui que le problème de la protection de l'environnement est bien plus compliqué que cela. Des milliers de substances présentent aujourd'hui des risques effectifs ou potentiels pour la santé, et il n'est pas évident du tout que l'APE centre son énergie sur les bonnes. En fait, notre politique actuelle consiste à défendre une formidable et onéreuse ligne Maginot de l'environnement contre une armée de guérilleros ■

CLAUDE HENRY*

# Protection de l'environnement
# LES NOUVEAUX INSTRUMENTS ?

MOTS CLEFS : *écotaxes* • *États-Unis* • *droit à polluer* • *principe pollueur-payeur* • *Suède* •

Le principe pollueur-payeur, leitmotiv des militants écologistes, s'est longtemps inscrit dans la logique : normes – contrôle direct – sanctions. Son application reste encore bien limitée. Passera-t-on du principe à la réalité avec les nouveaux instruments économiques qui ont vu le jour aux États-Unis, en Suède, puis dans la CEE ? Claude Henry évalue leurs chances.

En 1972, les pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) adoptaient le principe pollueur-payeur : « Il est nécessaire que les pouvoirs publics prennent des mesures pour réduire la pollution et réaliser une meilleure allocation des ressources, faisant en sorte que le prix des biens dépendant de la qualité et/ou de la quantité des ressources d'environnement reflètent plus étroitement leur rareté relative et que les agents économiques en cause agissent en conséquence[1]. » Omniprésent depuis dans les écrits et les discussions, le principe pollueur-payeur a été inégalement appliqué, suivant les États et les secteurs d'activité économique. Pour aller plus avant, il fallait des instruments opérationnels plus spécifiques. Les quinze dernières années ont été à cet égard une période d'études et d'expérimentations, sur la base desquelles le Conseil de ministres de l'OCDE a été en mesure de recommander l'utilisation systématique d'« instruments économiques dans les politiques de l'environnement ».

Ces instruments économiques se répartissent en deux grandes familles : les marchés de droits à polluer, encore appelés marchés de permis d'émission, d'une part ; et les taxes sur les déchets et les émissions polluantes, ou sur des produits à l'origine de ces émissions, d'autre part. Les marchés de droits ont été expérimentés en Californie et dans quelques autres États américains ; ils font l'objet d'une volumineuse littérature[2], relativement récente et presque entièrement

* *Directeur du laboratoire d'économétrie de l'École polytechnique.*

1. *Cf. OCDE (1975).*
2. *Cf. en particulier, outre A. S. Blinder (1984), T. H. Tietenberg (1985) et R. W. Hahn (1979). L'idée de marché de droits a été pour la première fois élaborée par J. H. Dales.*

américaine. En ce qui concerne les taxes, elles sont souvent appelées écotaxes pour indiquer leur fonction de protection des écosystèmes ; et les économistes les qualifient de pigouviennes, du nom de l'économiste anglais A. C. Pigou[3]. C'est lui en effet qui s'est le premier sérieusement intéressé aux « effets externes », c'est-à-dire aux effets économiques qui ne sont pas spontanément intégrés dans le fonctionnement des marchés ; une pollution en est un exemple, aussi longtemps que le pollueur peut polluer librement et gratuitement, sans avoir ni à tenir compte des dommages qu'il cause ni à les compenser. Taxer les effets externes, comme d'ailleurs les insérer dans un marché de droits, réintroduit la perception d'une responsabilité et incite à un comportement économiquement efficace.

Dans ce qui suit, nous allons d'abord rendre compte des développements récents sur le front des marchés de droits à polluer et sur celui des écotaxes. Nous ferons ensuite une analyse comparative de leurs avantages et inconvénients.

## I. MÉCANISMES D'INCITATION À UN BON USAGE DES RESSOURCES NATURELLES

Un bon mécanisme d'incitation peut permettre des économies spectaculaires dans la réalisation d'un objectif d'environnement. Ainsi, dans la région de Los Angeles, les coûts de réduction des émissions d'oxyde d'azote par les centrales électriques varient de 3 000 à 130 000 dollars la tonne. Il coûte donc beaucoup plus cher d'imposer des réductions uniformes à toutes les centrales que d'obtenir les réductions souhaitées des centrales qui ont les coûts les plus bas. Comment les obtenir ? Comment inciter ces centrales à opérer les réductions souhaitées ? Par exemple, au moyen de permis d'émission négociables que les centrales à coûts élevés – qui ne réduiront pas leurs émissions – achèteront aux centrales à coûts faibles – qui, elles, les réduiront.

Les marchés de permis d'émission, encore appelés marchés de droits à polluer, fonctionnent déjà aux État-Unis, en particulier en Californie. Ils devraient connaître une forte expansion sur la base du titre IV du Clean Air Act Amendments voté par le Congrès en 1990. La section 403 de ce titre IV prévoit un *allowance transfer system* (système de transferts de droits) en ces termes : « Les droits alloués en application de ce titre de la loi peuvent être transférés entre propriétaires ou opérateurs des installations polluantes et toute personne qui en possède [...]. L'administrateur[4] doit mettre en place un système pour émettre et enregistrer les droits, et pour recenser les transactions ; il prendra les dispositions nécessaires à un fonctionnement ordonné et concurrentiel du système. »

La suite du titre IV traite en détail des conditions d'allocation et d'échange des droits ; elles seront mises en place par phases successives jusqu'en 2010.

3. *Cf. A. C. Pigou (1920).*
4. *Il s'agit du directeur de l'Environmental Protection Agency (EPA), qui est la branche de l'administration fédérale américaine responsable des politiques de l'environnement.*

Chaque phase correspond à des objectifs plus stricts pour la qualité de l'air : de 1995 à 2000, la pollution devra être réduite de 40 %, et de 40 % encore entre 2000 et 2010.

Des transactions importantes ont déjà été réalisées en application anticipée du Clean Air Act Amendments de 1990. Ainsi, la Tennessee Valley Authority, dont les centrales électriques au charbon sont d'un modèle ancien et très coûteux à modifier pour en réduire les émissions d'oxyde de soufre, a acheté, en juin 1992, 10 000 droits (c'est-à-dire *allowances*) à la Wisconsin Power and Light Co, dont les centrales, de construction récente, comportent des équipements performants pour minimiser les émissions polluantes.

Les permis d'émission constituent ainsi un instrument pour répartir efficacement l'effort de réduction, tout en apportant une contrepartie financière à ceux qui font cet effort. Tandis qu'ils connaissent aux États-Unis un succès croissant, l'Europe semble leur préférer l'autre grande famille d'instruments économiques incitant à un bon usage de l'environnement, les écotaxes. Permis négociables et écotaxes fonctionnent à l'égard des pollueurs comme des prix. Ils les incitent à faire meilleur usage des ressources de l'environnement, à en consommer moins, et d'autant moins qu'il est moins coûteux pour eux de réduire leur consommation. Alors que les États-Unis sont au premier rang pour les permis d'émission négociables, c'est la Suède qui mène la course aux écotaxes. Elle s'y était longuement préparée.

Dès la première conférence des Nations unies sur l'environnement en 1972, des économistes suédois ont présenté une contribution substantielle traitant des effets bénéfiques à attendre de redevances sur les émissions soufrées, celles-là même qui sont la cause des pluies acides et de la stérilisation des lacs du pays.

Le temps a passé, les conséquences des pluies acides sont devenues de plus en plus préoccupantes. Les économistes suédois ont affiné leurs analyses et leurs propositions, les ont rassemblées dans des articles et des rapports, les ont défendues au sein de commissions officielles. Ils ont tenu compte des difficultés de mise en œuvre, sans pour autant renoncer aux prescriptions essentielles de l'analyse économique.

Par exemple, un rapport de 1974 préconisait que tous les combustibles soient imposés en fonction de leur teneur en soufre ; proposer d'emblée l'imposition des émissions polluantes aurait été irréaliste, en raison des difficultés pratiques de mesure. Mais ce sont bien les émissions qui constituent l'effet externe à maîtriser ; des remboursements de taxes sur les combustibles étaient donc prévus en faveur des utilisateurs à même de prouver soit qu'ils ont épuré leurs émissions, soit qu'ils les ont réduites en recourant à des techniques de combustion plus efficaces. Au rythme où la mesure des émissions se généraliserait, l'imposition des combustibles se transformerait en imposition des émissions, grâce à ce mécanisme de remboursement.

Propositions pertinentes, mais peine (provisoirement) perdue. Jusqu'au

milieu des années 80, personne, en dehors des cercles académiques, ne les a prises au sérieux. Les détracteurs n'ont pas manqué, pour qui il s'agissait là de théories abstraites ou, pis, de l'institutionnalisation du pouvoir de l'argent sur l'environnement.

Il devenait cependant de plus en plus clair que les méthodes traditionnelles de régulation administrative, et d'appels à la bonne volonté, demeuraient largement inopérantes. A partir de 1987, les hommes politiques suédois ont ressenti le besoin d'autres instruments, un besoin urgent même, en raison de la pression croissante de l'opinion publique et de l'imminence d'élections législatives générales. Le parti suédois des Verts montait dans les sondages ; et soudainement, en contraste complet avec ses positions antérieures, il s'est déclaré en faveur de l'introduction de redevances sur les émissions polluantes et d'une réduction simultanée des impôts sur les revenus du travail. Les propositions des économistes dormaient depuis des années dans leurs écrits. Elles ont brusquement été prises dans un aspirateur politique, les élections de 1988 ayant amené au Parlement une majorité de députés décidés à introduire des redevances tout à fait significatives sur les émissions soufrées et nitrées des établissements industriels ou producteurs d'énergie. Cette introduction est l'un des aspects importants de la refonte générale de la fiscalité dans laquelle la Suède s'est engagée à partir du vote par le Parlement de la loi de réforme fiscale de juin 1990.

Il s'agit d'une réforme vraiment générale et de grande ampleur. Certes, elle ne change pas significativement la part des prélèvements obligatoires dans le PNB (56,4 % ⇨ 56 %, le PNB s'élevant à environ 1 500 milliards de SEK[5], mais elle les redistribue dans une proportion considérable (plus de 6 % du PNB contre 1 à 2 % pour la réforme de 1986 aux États-Unis). Les impôts sur les revenus individuels (22,5 % ⇨ 19,5 % du PNB) et les bénéfices des sociétés (2,8 % ⇨ 1,9 % du PNB) diminuent au total d'environ 90 milliards de SEK ; en contrepartie, les assiettes de tous les impôts sont élargies (extension du champ d'imposition, suppression de déductions...), en particulier l'assiette de la TVA, dont le produit passe de 7,6 % à 9,8 % du PNB. A produit relatif inchangé (7,1 % du PNB), les droits d'accises sont profondément restructurés de façon à promouvoir des objectifs d'environnement et des économies d'énergie ; 18 milliards de SEK seront perçus en application de ces nouvelles dispositions. Les principales d'entre elles sont les suivantes :

– deux taxes sur la consommation de tous les carburants, perçues depuis le 1er janvier 1991 : l'une de 250 SEK par tonne de $CO_2$ susceptible d'être rejetée dans l'air, l'autre de 30 000 SEK par tonne de $SO_2$ ; pour cette seconde taxe, un remboursement partiel est possible au vu de mesures des émissions ;

– une taxe directement assise sur les émissions de $NO_2$ de 40 000 SEK par tonne ; elle est perçue à partir du 1er janvier 1992 sur les émissions – dont la mesure est obligatoire – des deux cents plus grosses installations brûlant des

5. *La couronne suédoise (SEK) a un cours très voisin du franc français ; il est fait référence ici à sa valeur en 1991.*

carburants (pour les producteurs d'électricité à partir du pétrole, charbon ou gaz, cela met la barre à 50 GW/h produits par an). Le produit de la taxe est redistribué à ceux qui la paient, en proportion de la quantité d'énergie (ou équivalent) produite ; ainsi, tout en étant incitative, la taxe ne crée pas de discriminations à l'encontre des installations assujetties ;

– un ensemble de taxes et de consignes, nouvelles ou renforcées, sur les emballages, les piles et les batteries électriques, les huiles usagées, les épaves de véhicules ou de gros appareil électroménagers, ainsi que sur les engrais azotés et phosphorés.

De ces dispositions on attend notamment une réduction, par rapport aux niveaux de 1980, d'au moins 75 % des émissions de composés soufrés et d'au moins 50 % des émissions de composés azotés.

Aucun autre État n'a mis en place un dispositif aussi complet et comportant des taux aussi incitatifs que la Suède. Cependant, la Norvège s'apprête à suivre son exemple. L'Allemagne, la France et les Pays-Bas taxent aussi à des taux non négligeables divers polluants de l'air. L'Allemagne fait un effort particulier pour la récupération et le recyclage des déchets solides. Ces pays, membres de l'OCDE, mettent ainsi en œuvre une recommandation fondamentale que le Conseil de ministres de l'Organisation a formulée lors de sa 750e session, en janvier 1991. Cette recommandation soutient fermement l'utilisation systématique d'« instruments économiques », taxes et permis négociables, dans les politiques de l'environnement menées par les pays membres. Elle est l'aboutissement de plus de quinze ans d'études et de négociations suivant l'énoncé du principe pollueur-payeur en 1971[6].

## II. ANALYSE CRITIQUE DES MARCHÉS DE DROITS À POLLUER ET DES ÉCOTAXES

L'un des principaux attraits des marchés de droits est la décentralisation d'information qu'ils permettent. Le régulateur (par exemple, l'administrateur de l'EPA) n'a en effet pas besoin de connaître le profil des coûts des pollueurs. Du fait même du fonctionnement du marché, les pollueurs se comportent de la manière que souhaiterait le régulateur s'il connaissait le profil de leurs coûts. Ainsi est-il possible de réaliser un niveau prédéterminé de pollution sur la base d'une information minimale. Sans information supplémentaire (obtenue, par exemple, par ajustements successifs des taux), on ne peut, en revanche, prédire précisément le niveau de pollution qui résultera de l'imposition d'une taxe à un certain taux.

Cependant, les taxes sont mieux adaptées quand il faut atteindre un grand nombre de pollueurs (l'ensemble des automobilistes d'un pays, par exemple) entre lesquels il n'est pas réaliste de prétendre faire fonctionner un marché de

6. *OCDE (1975).*

droits, bien adapté pour quelques dizaines ou centaines d'opérateurs susceptibles quant à eux d'avoir une bonne connaissance et une bonne compréhension du fonctionnement du système[7].

Tant les taxes que les droits – et c'est leur vertu principale – incitent à une répartition efficace de l'effort de dépollution, alors que des normes individualisées sont en général arbitraires de ce point de vue. Cette incitation ne joue pas seulement à un instant donné, elle est dynamique en ce sens qu'elle conduit les pollueurs à rechercher des solutions techniques toujours plus efficaces contre la pollution, car toute pollution supplémentaire évitée apporte un avantage financier à celui qui l'évite.

Les taxes et les obligations résultant d'un marché de droits sont souvent plus rigoureusement mises en œuvre que des normes. Car les sanctions pour non-respect des normes sont fréquemment, quand elles existent, faibles et tardives ; très peu dissuasives, par conséquent. Des arrangements ne sont pas rares entre administrations de l'environnement et contrevenants. Les administrations fiscales ont en général un fonctionnement beaucoup plus assuré. L'évasion fiscale existe, certes, mais elle se révèle plus difficile que l'évasion réglementaire.

Dans certaines circonstances, cependant, il apparaît nécessaire d'utiliser à la fois des taxes (ou des permis négociables) et des normes. Lorsque, par exemple, les effets de la pollution varient beaucoup en fonction de certains facteurs incontrôlables tels que la force ou la direction du vent, ou le débit d'un cours d'eau, il n'est pas toujours possible de moduler suffisamment les taxes en fonction de ces facteurs. Pour faire face à des valeurs extrêmes de ceux-ci, des normes d'urgence sont alors indispensables.

Le produit des taxes, ou des droits, lorsqu'ils sont vendus aux enchères par une autorité publique, permet de réduire d'autres taxes qui, elles, au lieu de frapper des activités nuisibles (les pollutions), découragent des activités utiles. Ces autres taxes, qui représentent d'ailleurs la majorité des taxes existantes (sur les revenus du travail, sur un grand nombre de consommations) et qui sont nécessaires à l'alimentation des budgets publics, créent des distorsions dans la production ou la consommation. Que les écotaxes permettent de les réduire représente un bénéfice économique et social trop souvent ignoré, ou du moins sous-estimé.

Mais, en l'absence d'une harmonisation internationale des écotaxes, la compétitivité de certaines entreprises peut être sérieusement diminuée, et les conditions de la concurrence, faussées. Ce n'est pas systématiquement le cas, et il ne faut pas perdre de vue que polluer, c'est consommer des ressources rares, lesquelles ont un prix qu'en bonne économie il faut faire payer d'une manière ou d'une autre. Les taxes jouent le rôle de substitut aux mécanismes de marché,

7. *On peut penser que plusieurs dizaines, a fortiori centaines, d'opérateurs ne pourraient pas, sans être facilement détectés, se concerter pour manipuler le marché et lui faire perdre le caractère concurrentiel mentionné dans le Clean Air Act Amendments. Quand il n'y a qu'un tout petit nombre de parties impliquées, on peut s'attendre à des marchandages tels que ceux qu'analysa Ronald Coase en 1960.*

dont beaucoup de ceux qui critiquent le plus vivement les taxes sont de chauds partisans.

Néanmoins, des périodes transitoires ou des rééquilibrages peuvent être nécessaires et les distorsions de concurrence doivent être corrigées. Cela explique que, dans les pays où les redevances sur la pollution de l'eau sont relativement importantes, l'essentiel de leur produit sert à aider les pollueurs à financer des équipements dont l'effet sera de diminuer la pollution. La même préoccupation est illustrée dans la réforme fiscale suédoise :

- baisse de l'impôt sur le bénéfice des sociétés ;
- baisse des taxes traditionnelles sur l'énergie ;
- redistribution du produit des taxes sur les $NO_2$.

Enfin, on peut être conduit à renoncer aux taxes au profit de permis négociables, dont une partie peut être distribuée gratuitement, ou à n'appliquer de taxe qu'à partir d'un certain niveau de pollution.

Sur les ménages, l'effet le plus sensible du point de vue distributif serait dû aux différentes formes de taxe sur l'énergie, notamment la taxe sur le $CO_2$. Ce serait particulièrement vrai en ce qui concerne le chauffage des locaux d'habitation, qui, traditionnellement, est très peu taxé, contrairement aux carburants automobiles. On pourrait alors :

- ne taxer qu'à partir d'un certain niveau de consommation, suffisamment élevé pour soulager les ménages à revenus modestes, mais suffisamment bas pour maintenir l'incitation à économiser l'énergie ; utiliser une partie du produit de la taxe pour financer des investissements contribuant à économiser l'énergie dans les logements occupés par des ménages à revenus modestes.
- diminuer l'impôt sur les revenus du travail ; cependant, cela ne peut pas servir de compensation pour les ménages qui n'ont pas de revenus suffisants pour payer cet impôt.

Les problèmes redistributifs touchant les ménages n'apparaissent pas insolubles, mais ils sont sans doute plus difficiles à traiter que ceux qui touchent les entreprises. Il faut certainement ne pas les négliger, tout en faisant en sorte que les taxes et les prix des permis négociables puissent toujours jouer le rôle fondamental qu'on attend d'eux : rôle de signal que les ressources naturelles sont limitées et précieuses, et de régulateur de l'usage qui en est fait ■

**Bibliographie**


- BLINDER, A. S., *Hard Heads, Soft Hearts : Tough-Minded Economics for a Just Society*, Addison-Wesley Publishing Compagny, Inc, 1987.
- COAE, R., « The Problem of Social Cost », *Journal of Law and Economics*, 3, 1960, 1-44.
- DALES, J. H., *Pollution, Property and Prices*, Toronto, University of Toronto Press, 1968.
- HAHN, R. W., « A Primer on Environmental Policy Design », *Fundamentals of Pure and Applied Economics*, Harwood Academic Publishers, Londres, 1979.
- OCDE, *Le Principe pollueur-payeur : définition, analyse, mise en œuvre*, Paris, OCDE, 1975.
- PIGOU, A. C., *The Economics of Welfare*, Londres, Macmillan, 1920.
- TIETENBERG, T. H., *Emissions Trading : an Exercice in Reforming Pollution Policy*, Resources for the Future, Washington, 1985.

YVES MARTIN*

# EFFET DE SERRE

## Controverses scientifiques et stratégies économiques

MOTS CLEFS : *pollution globale* • *long terme* • *fiscalité* • *environnement* •

Les pollutions déversées par l'homme dans l'atmosphère terrestre ont commencé depuis deux siècles à modifier de façon radicale la concentration de gaz dits « à effet de serre », qui jouent un rôle très important dans la détermination de la température au niveau du sol. Le réchauffement inéluctable qui doit en résulter provoquera un changement de climat dont l'ampleur et la rapidité sont encore mal connues. Engager la réduction des émissions de gaz à effet de serre (et en particulier du $CO_2$ lié à l'utilisation d'énergie fossile) serait souscrire une assurance contre un risque qui pourrait être catastrophique. Le coût de la prime d'assurance à payer ne serait pas élevé, mais pèserait de façon très inégale sur les divers secteurs de l'économie. Cette prime soulève une vigoureuse opposition dans les secteurs les plus concernés ; elle est jugée sans proportions avec un risque mal connu. Saurons-nous prendre à temps les décisions nécessaires pour préserver nos petits-enfants d'un changement de climat aux conséquences incalculables ?

La Terre est chauffée par le rayonnement solaire ; compte tenu de la température à laquelle elle est ainsi portée, elle émet à son tour un rayonnement, non visible (contrairement à celui du soleil), qui est un rayonnement infrarouge. Notre atmosphère est constituée pour l'essentiel de gaz perméables aux infrarouges, l'azote, l'oxygène et l'argon, qui représentent 99,95 % de sa masse totale. S'il n'y avait pas d'autres gaz dans notre atmosphère, le rayonnement infrarouge émis par la Terre irait se perdre dans l'espace et la température moyenne au niveau du sol serait de – 18 °C. Mais notre atmosphère contient aussi de très faibles quantités (0,05% du total) de gaz dits « à effet de serre », qui ont la propriété d'absorber les infrarouges et qui retiennent dans

* *Ingénieur général des Mines au ministère de l'Industrie.*

l'atmosphère une partie de l'énergie du rayonnement terrestre, portant ainsi la température moyenne au sol de – 18 °C à + 15 °C.

Ces gaz, dont les principaux sont le gaz carbonique ($CO_2$), le méthane ($CH_4$) et les chlorofluorocarbures (CFC : gaz de synthèse inventés en 1930), ont donc, conjointement à la vapeur d'eau qui amplifie leurs effets, un rôle très important dans la détermination de l'équilibre thermique de la basse atmosphère. Or, parce que ces gaz sont peu abondants, les pollutions liées aux activités humaines ont atteint un niveau suffisant pour modifier de façon sensible leur concentration dans l'atmosphère. Depuis 1850, la concentration de $CO_2$ a augmenté de 26 % (+ 0,5 % par an), celle de $CH_4$ de 115 % (+ 0,9 % par an). Par ailleurs, la teneur en CFC croît au rythme de 4 % par an. Cette modification de l'atmosphère terrestre provoquera certainement un changement de climat, mais on sait encore mal quelles en seront l'ampleur, la rapidité et les conséquences.

## I. LE RÉCHAUFFEMENT DE LA PLANÈTE

Le réchauffement moyen de la température au sol que prévoient les divers modèles de simulation du système climatique est compris entre 2,5 °C et 5,5 °C au cours du siècle prochain. Un tel réchauffement moyen peut paraître modeste, mais ses conséquences risquent d'être considérables.

On estime que, au paroxysme de la dernière glaciation (il y a trente mille ans), la température moyenne était inférieure de 5 °C seulement à ce qu'elle est aujourd'hui ; mais, si la température était voisine de ce qu'elle est aujourd'hui à l'équateur (– 2 °C), dont le climat est resté très stable, la température moyenne annuelle à Paris était peu supérieure à zéro, la Grande-Bretagne était couverte de glaciers et le niveau des océans était inférieur de plus de 100 mètres au niveau actuel (des volumes d'eau considérables étant accumulés dans les glaciers continentaux).

L'évolution de la température moyenne, observée depuis cent cinquante ans, serait de l'ordre de + 0,5 °C. Cette augmentation est compatible avec les prévisions des modèles relatifs à l'effet de serre, mais pourrait résulter aussi de la variabilité naturelle du climat, qui est forte : en raison de l'énorme inertie thermique des océans, l'élévation de température résultant de l'effet de serre additionnel, dû à nos pollutions, n'est pas encore suffisante pour émerger de façon significative du bruit de fond des variations naturelles du climat.

Les conséquences du réchauffement prévu sont encore mal connues :

– l'élévation du niveau de la mer, qui a été de 0,1 mètre depuis cent cinquante ans, serait comprise entre 0,3 mètre et 1,1 mètre d'ici à la fin du XXIe siècle ; mais, si un réchauffement dû à un effet de serre non maîtrisé faisait, au cours des prochains siècles, fondre la totalité des glaces continentales, le niveau de la mer s'élèverait de 80 mètres ;

– la modification du régime des pluies dans les diverses régions de la planète ne peut encore être prévue avec précision, mais elle aura sans doute un retentis-

sement très important sur l'économie agricole de certains pays. On peut notamment redouter la déstabilisation des écosystèmes fragiles tels que ceux des zones péridésertiques (provoquant l'extension des déserts) et celle des écosystèmes dont la capacité d'adaptation serait trop lente face à un changement rapide de climat (forêts tempérée et boréale)[1] ;

– le besoin de migration des populations des pays en développement qui ne sauraient s'adapter sur place au changement de climat pourrait croître fortement.

L'Académie des sciences de notre pays, consultée par le gouvernement, estime que : « Les conditions minimales, d'ores et déjà certaines, de l'accroissement futur de l'effet de serre ont un caractère de gravité suffisant à très long terme (le siècle) pour justifier des mesures de prévention et d'adaptation qui nécessitent la plus grande vigilance et la plus grande énergie de mise en train des efforts. Dans l'hypothèse la moins favorable, l'ampleur des conséquences du changement de climat peut être considérable beaucoup plus précocement. »

## II. LES RAISONS DE RÉDUIRE

Les trois raisons principales qui doivent nous pousser à organiser sans délai la réduction de nos émissions de gaz à effet de serre sont les suivantes :

• Les gaz à effet de serre, notamment le $CO_2$, ont dans l'atmosphère une durée de vie très longue qui donne au phénomène un caractère cumulatif. Pour stabiliser la concentration de ces gaz dans l'atmosphère, il ne suffit pas d'en stabiliser l'émission, il faut la réduire fortement ; dans le cas du $CO_2$, cette réduction doit atteindre au moins 50 % (alors que nos émissions de ce gaz croissent aujourd'hui de 2 à 3 % par an). Plus nous attendrons pour amorcer la réduction de ces émissions, plus ample et plus brutale devra être la correction ultérieure.

• Deux facteurs de nature très différentes nous masquent aujourd'hui les conséquences futures de nos habitudes de pays industrialisés : l'océan et la disparité des niveaux de vie entre le Nord et le Sud.

– L'océan, par son inertie thermique, ralentit un réchauffement inéluctable ; il absorbe par ailleurs près de la moitié du gaz carbonique qui résulte de la combustion de l'énergie fossile (charbon, pétrole et gaz), mais il le fait par un mécanisme transitoire et réversible ; dans les deux cas, il retarde l'effet de serre, mais ne le supprime pas.

– Les trois quarts des émissions actuelles de gaz à effet de serre sont le fait du quart de la population terrestre qui vit dans les pays industrialisés. Toute action que nous entreprendrons pour modifier nos modes de production et nos habitudes de consommation sera doublement efficace : d'une part, elle réduira

1. *Le changement de climat dû à l'effet de serre posera aux assureurs des problèmes difficiles en rendant progressivement plus fréquents des événements extrêmes (grande sécheresse, grande tempête, absence de neige...).*

notre contribution aujourd'hui dominante aux émissions de gaz à effet de serre et, d'autre part, elle modifiera le modèle culturel et technologique que les pays du Sud (dont la population va inéluctablement doubler dans le siècle à venir) s'efforcent de copier. Si l'on admet que ces pays ne pourront maîtriser leur démographie que par l'augmentation de leur niveau de vie, on comprend tout le poids de notre exemple dans l'évolution future des émissions de gaz à effet de serre.

• Si les connaissances scientifiques sur le changement de climat sont encore l'objet de controverses, en revanche, il est certain que, le jour encore lointain où l'on saura avec précision ce que seront les conséquences de ce changement, il sera inexorablement trop tard pour entreprendre quelque action correctrice que ce soit : l'hystérésis du système climatique est telle que ce point n'est pas contesté.

Nous nous trouvons dans la situation de l'ingénieur qui ne sait pas bien calculer les structures d'une installation qu'il doit réaliser, ou d'une personne qui est face à un risque dont elle ne pourrait seule assumer les conséquences. Tout ingénieur mettant en œuvre une nouvelle technologie potentiellement dangereuse, dont il ignore comment calculer avec précision les sollicitations auxquelles elle soumettra l'installation qui en est l'ossature, prend un coefficient de sécurité. On lui enseigne que ce coefficient doit être d'autant plus élevé que les conséquences d'un accident seraient plus redoutables et que l'imprécision de ses calculs est plus importante. Dans le cas présent, le danger est potentiellement plus grand qu'aucun de ceux que nous font courir nos installations industrielles ; et pourtant, certains, que gêneraient les mesures de prévention à adopter, tirent curieusement argument de l'imprécision de nos calculs pour suggérer que l'on supprime le coefficient de sécurité, ou que celui-ci soit très faible. Ce comportement paradoxal est explicable. Lorsqu'un ingénieur construit une installation industrielle, il sait qu'elle peut sauter dans les prochaines années et que, selon l'article 319 du Code pénal, il risque la prison ; dans le cas de l'effet de serre, les conséquences ne se manifesteront que dans une ou deux générations : ceux qui sont tentés de prendre aujourd'hui une décision imprudente savent qu'ils ne seront pas poursuivis par la justice des hommes.

## III. DIFFICULTÉ ET COÛT DE LA PRÉVENTION

Sur un autre plan, chacun de nous a l'habitude de s'assurer contre les risques dont il ne pourrait supporter les conséquences : il le fait si le coût de la prime ne lui paraît pas trop élevé par rapport au coût du sinistre éventuel. Peut-on réduire nos émissions de gaz à effet de serre à un coût assez faible pour que la décision de le faire mérite d'être prise malgré les incertitudes sur le risque ?

Je vais essayer de répondre à cette question dans le cas des émissions de $CO_2$ liées à l'utilisation d'énergie fossile. Nous devons diviser par deux nos consom-

mations d'énergie fossile si nous voulons stabiliser la concentration en $CO_2$ de l'atmosphère. Un tel objectif peut paraître hors de portée tant nos modes de vie et nos technologies sont dévoreurs d'énergie ; personnellement, je le crois néanmoins accessible.

La très grande dispersion des émissions de $CO_2$ par habitant dans les divers pays industrialisés montre clairement l'importance qu'ont, en la matière, les choix énergétiques de ces pays ; la France et le Japon, par exemple, qui n'ont pas eu la chance d'avoir sur leur territoire des ressources d'énergie fossile exploitables à faible coût, ont développé (dans la durée) des politiques énergétiques fondées sur :

– le recours au nucléaire pour produire l'électricité ;

– l'économie d'énergie fossile appuyée sur des prix élevés, notamment en matière de carburants.

Par suite de ces choix énergétiques, l'émission de $CO_2$ par habitant est 1,7 fois plus élevée dans l'ex-Allemagne de l'Ouest qu'en France ; elle est 2,2 fois plus forte dans les pays de l'Est et 2,8 fois aux États-Unis.

Si tous les pays industrialisés (OCDE et pays de l'Est) avaient la même efficacité énergétique que la France (c'est-à-dire le même ratio « produit intérieur brut sur consommation d'énergie ») et le même taux de nucléaire dans leur approvisionnement énergétique, les émissions de $CO_2$ totales de notre planète seraient réduites de 40 %. Ce résultat pourrait être atteint avec les technologies actuelles, et les exemples du Japon et de la France montrent que l'adoption progressive de politiques énergétiques appropriées n'a pas nui à la compétitivité de ces pays (peut-être même y contribue-t-elle aujourd'hui) : le coût économique de ces politiques est très faible, voire négatif.

La situation de notre pays montre par ailleurs que maintes économies d'énergie fossile pourraient encore être réalisées à des coûts économiques nuls ou négatifs :

– d'une part, de nombreux investissements qui seraient rentables aux prix actuels de l'énergie fossile ne sont pas faits par les utilisateurs d'énergie par ignorance des solutions disponibles, par manque de motivation ou par impossibilité de disposer des capitaux nécessaires. Nos émissions actuelles se réduiraient de 20 %, si ces investissements étaient réalisés partout ;

– d'autre part, et surtout, nous subventionnons la consommation d'énergie fossile dans le domaine des transports terrestres. Ces transports, en effet, exigent des infrastructures, engendrent des coûts de congestion quand ces infrastructures sont saturées (valeur du temps perdu par tous dans les embouteillages), provoquent des coûts très élevés consécutifs aux accidents (dont une partie est supportée par la Sécurité sociale et non directement par les usagers via leurs primes d'assurance), et génèrent enfin des coûts d'environnement local (bruit et pollution dans les villes).

Une fiscalité spécifique a pour but de répercuter ces divers coûts (dits « externes » parce que, non spontanément imputés par le marché à ceux qui les causent, ils restent extérieurs à leurs comptes) : ce sont les taxes sur les carburants, la vignette, la taxe à l'essieu, la taxe sur les assurances, les péages.

Si, par le biais de ces taxes, les utilisateurs d'automobiles à essence paient aujourd'hui ce qu'ils coûtent à la collectivité lorsqu'ils circulent hors agglomération, ce n'est déjà plus le cas des automobiles à moteur diesel, et deux secteurs des transports ne paient qu'une faible part de leurs coûts externes[2] : le transport routier de marchandises et les automobiles en agglomération. Nous subventionnons la mobilité.

Or, de 1980 à 1991, alors que notre pays parvenait à réduire de 23 % ses émissions globales de $CO_2$ (en réponse aux chocs pétroliers), les émissions du secteur transport augmentaient de 38 % et représentent aujourd'hui plus du tiers du total : nous ne pourrons pas maîtriser l'effet de serre si nous ne cessons pas de subventionner les transports. Nous devons imputer aux transports tous les coûts qu'ils induisent pour la collectivité et en particulier instaurer un péage urbain pour faire payer aux automobilistes l'usage de ce bien rare et précieux que sont nos rues.

Ce faisant, nous n'obérerons pas notre compétitivité économique, puisque les transports sont aujourd'hui encouragés, au-delà de leur utilité sociale réelle. Nous éviterions au contraire de poursuivre un développement qui ne peut être extrapolé pour des raisons tout à fait indépendantes de l'effet de serre :

– le cœur de nos villes est devenu invivable avec l'automobile et nous bâtissons tous les jours, à leur périphérie, des banlieues invivables sans automobiles (faute d'être structurées autour d'un réseau développé de transports collectifs) ;

– certaines de nos autoroutes sont saturées par des poids lourds qui n'en paient pas l'amortissement et les populations locales s'opposent aux autoroutes nouvelles.

Mais le prix politique de cette opération nécessaire est élevé, compte tenu de la puissance du lobby du transport routier et compte tenu de la place prise par l'automobile dans nos modes de vie en agglomération.

La plupart des mesures fiscales nécessaires (sauf le péage) relèvent aujourd'hui de décisions à prendre au niveau de la CEE et, plus généralement, les mesures impopulaires qui s'imposent seront sans doute moins difficiles à présenter pour les politiques si elles sont instaurées dans un cadre international assez large au nom d'un fait nouveau : la crainte de l'effet de serre.

2. *Moins d'un tiers, d'après les travaux du Groupe interministériel sur l'effet de serre.*

## IV. UN EFFORT INTERNATIONAL

La principale difficulté de la lutte contre l'effet de serre est qu'elle ne sera efficace que si elle est planétaire, et elle ne sera planétaire que si l'on sait répartir équitablement l'effort entre les nations. Pour réduire la consommation d'énergie fossile, on a d'abord songé à organiser un rationnement en fixant un quota d'émissions de $CO_2$ pour chaque État. Mais les situations des pays sont très diverses : hétérogénéités climatiques ; différences de densité de population (dont dépendent les transports) ; division internationale du travail (qui conduit à développer dans certains États des productions grosses consommatrices d'énergie, qui sont exportées) ; diversité des ressources énergétiques locales (certains pays ont beaucoup de ressources hydrauliques qui n'émettent pas de $CO_2$, d'autres beaucoup de charbon qui est l'énergie fossile la plus polluante) ; différences actuelles de capacité économique et culturelle à évoluer dans le sens souhaitable.

Il n'y a pas, dans ces conditions, de critère qui permette de définir *a priori* quelle serait la ration équitable de chaque pays. Une négociation mondiale qui se fixerait pour but de déterminer 170 quotas nationaux pourrait se prolonger en vain pendant des décennies, sauf à se contenter d'une modification modeste des tendances actuelles, qui serait incompatible avec l'ambition que nous devons avoir de stopper la croissance de la concentration en $CO_2$ de l'atmosphère.

Si toutefois, par miracle, un accord international était signé, dans le cadre duquel la France s'engagerait, par exemple, à réduire encore ses émissions de 20 % en vingt-cinq ans, comment ferions-nous pour répartir ce rationnement entre 55 millions de consommateurs finaux et quelques millions d'entreprises ? Nous savons bien que l'institution d'un *gossplan* de l'énergie, assignant à chacun la quantité d'énergie fossile à laquelle il aurait droit, conduirait à un gaspillage considérable. La bonne façon de procéder consisterait d'abord à ne plus subventionner la consommation d'énergie fossile (cas des transports évoqués plus haut), puis à relever progressivement le prix de tous les combustibles et carburants par le biais de la fiscalité, jusqu'à ce que la contraction de la demande, sous l'effet de l'augmentation des prix, nous permette de respecter l'engagement que nous aurions signé. Mais si nous sommes seuls à procéder ainsi, nous handicaperons gravement les entreprises industrielles pour lesquelles l'énergie fossile est une part importante du prix de revient (chimie de base et production de matériaux, du ciment au papier, en passant par l'acier, l'aluminium, le verre et le plastique).

## V. UNE TAXE SUR LE $CO_2$

Pourquoi, dans ces conditions, ne pas déplacer le champ de la négociation internationale ? Si, au lieu d'essayer de définir 170 quotas nationaux, on cherchait un accord sur l'abandon des subventions à la consommation d'énergie fossile et sur le rythme annuel de croissance d'une taxe sur cette énergie qui serait instaurée au sein de chaque fiscalité nationale :

– l'accord recherché ne concernerait qu'un seul paramètre et non 170 ;

– l'effort d'économie d'énergie fossile serait optimisé dans chaque pays ;

– l'équité de répartition de l'effort entre les États serait atteinte, puisque chacun d'eux inciterait, par les prix, tous ses consommateurs d'énergie fossile au même niveau d'effort pour économiser cette énergie.

Je pense que l'on ne fera un pas décisif dans l'organisation de la lutte contre l'effet de serre que le jour où les pays de l'OCDE décideront d'adopter collectivement une telle démarche.

Quel serait le coût d'une prime d'assurance de cette nature ? Ce coût ne serait pas acceptable, si cette mesure était adoptée initialement par un nombre trop restreint d'États (ce qui serait le cas, par exemple, si elle ne s'appliquait qu'aux pays de la CEE) et si elle conduisait à délocaliser les productions grosses consommatrices d'énergie vers des pays qui n'auraient pas instauré une telle taxe, dans des conditions qui accroîtraient les émissions de $CO_2$ (augmentation des transports de pondéreux et conduite de ces fabrications avec des technologies plus consommatrices d'énergie que dans le pays d'origine). Cet effet pervers peut être évité si les États de l'OCDE agissent de façon concertée ; les échanges qu'ils effectuent entre eux représentent en effet 80% du commerce international et leurs échanges de produits industriels à fort contenu énergétique avec les pays tiers constituent moins de 3 % du commerce mondial. Les États qui auraient instauré une taxe sur le $CO_2$ pourraient prendre des mesures (interdictions d'importation ou droits de douanes compensateurs) pour éviter des délocalisations inéquitables et inefficaces sur le plan de l'effet de serre. Le protocole de Montréal, relatif à l'abandon des CFC pour protéger la couche d'ozone, a instauré de telles mesures.

Au-delà de ces risques de délocalisation, certains craignent le coût des adaptations suscitées par la taxe. En réalité, on ne doit pas oublier que, l'énergie fossile n'étant pas renouvelable, son prix est condamné à croître à l'avenir, mais l'échéancier des évolutions de ce prix est imprévisible. En renchérissant ce prix par une taxe progressivement croissante, on ne risque pas de susciter des évolutions qui se révéleraient inutiles si, dans dix ou vingt ans, des connaissances nouvelles sur l'effet de serre montraient que ses conséquences sont moins graves qu'on ne peut le craindre aujourd'hui : la prime d'assurance ne sera pas perdue en cas de non-sinistre.

Cette taxe nous ferait seulement anticiper sur une évolution inévitable ; une anticipation n'est pas gratuite, à cause des intérêts intercalaires qu'elle suscite,

mais cette anticipation aurait l'avantage considérable d'être programmée, alors que les adaptations à des évolutions chaotiques des prix, comme celles des chocs pétroliers, sont très coûteuses.

Par ailleurs, l'institution d'une taxe sur le $CO_2$ permettrait simultanément de baisser d'autres impôts (les besoins en prélèvements obligatoires n'étant pas *a priori* influencés par la décision d'instaurer une telle taxe). Or certains impôts ont un effet négatif sur la compétitivité des économies concernées et en particulier sur l'emploi ; c'est le cas des taxes sur les immobilisations corporelles des activités de production (taxe professionnelle) et de la part patronale des cotisations sociales. Les modèles macro-économiques montrent que l'impact négatif qu'aurait, sur notre croissance et sur l'emploi, une taxe sur l'énergie fossile serait pratiquement compensé, et probablement au-delà, par les réductions qu'elle permettrait sur d'autres postes de notre fiscalité.

Mais, de même qu'il y a controverse scientifique sur la gravité des conséquences de l'effet de serre, les entreprises grosses consommatrices d'énergie contestent le faible coût macro-économique de l'approche fiscale. Elles le font parce qu'elles redoutent qu'un accord international, même vaste, ne les mette pas à l'abri de certaines délocalisations d'activités, mais aussi parce que l'élévation du coût de l'énergie modifierait les conditions de concurrence entre les divers matériaux, dont le contenu énergétique est très différent. Ces substitutions entre matériaux sont pourtant souhaitables si elles réduisent nos émissions de $CO_2$, au même titre que la substitution des énergies nucléaire, solaire, ou issues de la biomasse, à l'énergie fossile et la substitution des télécommunications aux déplacements. Si l'impact macro-économique d'une taxe sur le $CO_2$ est faible, c'est que celle-ci favoriserait le développement de certains secteurs en même temps qu'elle en freinerait d'autres ; concernant ces derniers, autant les responsables sont alertés et s'expriment, autant, pour les premiers, la prise de conscience de ce que pourrait apporter la lutte contre l'effet de serre reste à faire.

Ma conclusion sera brève : en nous obligeant à réfléchir à notre long terme, la menace de l'effet de serre, quelles que soient les incertitudes qui l'entourent, n'est-elle pas une chance, si elle facilite l'adoption de mesures qui s'imposeront tôt ou tard dans les domaines de l'urbanisme et des énergies non renouvelables, par exemple ? ■

**Bibliographie**


- *Rapport de l'Académie des sciences n° 25, L'Effet de serre et ses conséquences climatiques. Évaluation scientifique*, 23 octobre 1990.
- *Rapport du Groupe interministériel sur l'effet de serre*, ministère de l'Environnement, novembre 1990.

JEAN-JACQUES DUBY*

# LES RISQUES DE PRECAUTION

## RÉPONSE À YVES MARTIN

C'est un art difficile que de prévoir les risques liés à l'environnement. Qu'ils affectent quelques professionnels dans une usine ou des millions d'individus, voire notre Terre tout entière, leurs effets directs et indirects découlent de mécanismes complexes imparfaitement compris et maîtrisés. Les scientifiques sont en général impuissants. Dans le doute, les États sont amenés à calculer leur probabilité et leur gravité, à prendre des mesures législatives ou réglementaires « de précaution » pour prévenir tout risque avant même d'être sûrs qu'il en existe un. Les 24 ministres de l'Environnement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ont été on ne peut plus explicites à cet égard dans leur déclaration de janvier 1991 : « L'absence de certitudes scientifiques ne servira pas de prétexte pour ajourner des mesures visant à prévenir une dégradation de l'environnement. » Sous la pression des opinions publiques, ces mesures sont parfois prises rapidement, sans analyse préalable de leur utilité réelle ni de leurs possibles effets pervers.

C'est ainsi qu'un mois après Tchernobyl la CEE rendait de cent à mille fois plus sévères les normes sur les rayonnements affectant les denrées alimentaires, bien que la dose moyenne de radiation reçue par les habitants de l'Europe de l'Ouest après l'explosion de la centrale eût été inférieure à celle que l'on subit lors d'un aller et retour Paris-New York. Aux États-Unis, après que le National Institute for Occupational Safety and Health eut édicté des normes drastiques sur la concentration de butadiène (substance réputée hautement cancérigène) dans les usines de caoutchouc synthétique, des chercheurs se sont aperçus que les 1 066 ouvriers d'une usine Texaco suivis de 1943 à 1985, qui avaient donc travaillé à une époque où la concentration admise de butadiène était mille fois plus élevée, avaient développé 25 % de moins de cancers que la moyenne de la population.

Certaines réglementations peuvent avoir des effets exactement contraires aux buts recherchés par ailleurs : le moratoire suédois sur les centrales atomiques entraînera immanquablement un recours accru aux énergies fossiles et une augmentation des rejets de $CO_2$. Il en est de même du pot catalytique, qui augmente la consommation de 8 à 10 %. Les implications économiques peuvent être considérables : le groupe Elf a calculé que le projet d'écotaxe européenne de 10 dollars par baril de pétrole lui coûterait près de 3 milliards de francs par an. A quoi il conviendrait d'ajouter les effets indirects dus aux pertes de débouchés et aux disparitions d'activité.

Le danger le plus grave, parce que le plus insidieux, est cependant ailleurs : une législation de précaution a pour effet de geler toute recherche de solution alternative. Ainsi, l'obligation de recourir à la technologie du pot catalytique pour satisfaire aux normes de pollution automobile n'a pas incité les constructeurs à investir dans les recherches fondamentales sur la combustion propre. De même, on peut craindre que l'obligation de consigner et de récupérer tous les conteneurs de liquide à usage domestique ne tue dans l'œuf les travaux

* *Directeur scientifique de l'UAP.* *Risques remercie le Nouvel Economiste de l'avoir autorisé à reprendre cette chronique de Jean-Jacques Duby.*

pourtant prometteurs sur les matériaux biodégradables ou bioassimilables. D'où le différend entre scientifiques des scientifiques et politiques mis en lumière par le manifeste d'Heidelberg.

Les points de vue sont, pourtant, réconciliables. D'une part, l'ampleur et l'irréversibilité des conséquences possibles de l'inaction peuvent être telles que le législateur a le devoir de prendre des mesures de précaution. Mais, d'autre part, l'utilité de ces mesures doit être contrôlée et la recherche d'autres solutions ne doit pas être oubliée. Pour être plus précis, il faudrait que chaque disposition réglementaire soit accompagnée du financement d'un programme de recherche sur ses effets et sur le problème qu'elle vise à résoudre. Faute de quoi, l'argent est dépensé à l'aveuglette et l'avenir est compromis ■

FRANCIS CHAUMET - FRANÇOIS EWALD*

Petite bibliothèque d'actualité

# AUTOUR DE LA PRECAUTION

MOTS CLEFS : *développement durable* • *incertitude* • *précaution* • *responsabilité* • *science* • *technique* •

L'Acte unique fait de la protection de l'environnement un des axes des politiques communautaires. L'article 130 R indique les trois principes qui doivent y présider : « action préventive, correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement, pollueur-payeur ». Le traité de Maastricht, cela a été peu remarqué, a repris cet article 130, mais en y ajoutant sinon un nouveau principe du moins une nouvelle formulation du principe « d'action préventive » : « La politique de la Communauté dans le domaine de l'environnement, lit-on, est fondée sur les principes de précaution et d'action préventive... » Dans les deux rédactions du même article, une mince différence : l'apparition de la notion de précaution. Le principe ne semble pas avoir encore fait jusqu'alors l'objet d'une définition formalisée. On peut pourtant en suivre la trace dans différentes publications récentes.

La formulation du principe de précaution relève de ce que Nick Robins[1] appelle la « deuxième vague écologique », caractéristique des années 80 : intervention des mouvements écologistes sur la scène politique, apparition d'un consumérisme vert, prise en compte des menaces globales pesant sur la planète (couche d'ozone et effet de serre). Cette période est marquée par la signature du protocole de Montréal (1987) sur les émissions de CFC et le rapport Brundtland, rédigé à la demande des Nations unies, où se trouve développé le concept de développement durable : « Développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité de satisfaire les besoins des générations futures ». Il ne s'agit plus seulement d'« économiser » l'environnement (principe polleur-payeur), mais d'« environnementaliser » l'économie. Le rapport Brundtland a été adopté par le G7 en 1988 (sommet de Toronto). Il a servi de base au sommet de la Terre qui s'est tenu à Rio au printemps dernier. Le principe de précaution constitue le dixième des grands principes

* *Secrétaire général, PFA ; directeur de recherche, CNRS.*

1. *L'Impératif écologique, L'Entreprise européenne parie sur l'environnement, Calmann-Lévy, 1992.*

retenus par le sommet de Rio : il consiste « à prévenir les dégradations sérieuses ou irréversibles à l'environnement par une modification de la production, de la vente ou de l'utilisation de produits, de services ou de types d'activité, et cela selon une approche scientifique et technique». De Montréal à Rio, le principe de précaution a donc vu son champ d'application considérablement s'élargir : il est devenu un des principes généraux sur lesquels la communauté internationale assoit désormais les politiques de protection de l'environnement.

La problématique du développement durable n'est pas restée dans les sphères éthérées du gouvernement mondial. Elle a intégré le monde de l'entreprise. Le livre de Nick Robins, après avoir rappelé les grandes strates successives de formation des politiques de protection de l'environnement, s'attache à décrire toute une gamme de pratiques d'entreprises ayant intégré cette problématique dans leurs stratégies. Dans le cadre de la préparation du sommet de Rio, Stephan Schmidheiny, au nom du Business Council for Sustainable Development qui regroupe une cinquantaine de représentants de très grandes entreprises internationales, a développé le programme de ce qui pourrait être une « environnementalisation » de l'entreprise, s'inscrivant dans la problématique du développement durable[2]. Stephan Schmidheiny mentionne l'existence d'un « principe de prévention », dont il indique qu'il a reçu l'adhésion générale lors de la conférence mondiale sur l'industrie (1984), repris lors de la Déclaration ministérielle de la Commission des Nations Unies pour l'Europe (Bergen, 1991) : « Afin de parvenir à un développement durable, les politiques devront se fonder sur le principe de prévention. L'environnement appelle des mesures susceptibles d'anticiper, de prévenir et de combattre les facteurs de dégradation. Quand il y aura menace de dégâts sérieux ou irréversibles, l'absence de certitudes scientifiques ne saura justifier le moindre retard dans la prévention des dommages écologiques ». Le principe de précaution a été intégré à la « charte pour un développement durable » rédigée par la Chambre de commerce internationale en avril 1991 lors de la seconde conférence mondiale de l'industrie sur la gestion de l'environnement.

Le principe de précaution, en matière d'environnement du moins, ne s'applique qu'à certains types de risques : graves et irréversibles. Michel Barnier vient d'en dresser le catalogue dans son remarquable et très éloquent *Atlas des risques majeurs* (récemment paru chez Plon). Sous forme d'une cinquantaine de cartes légendées se trouvent examinés les grands problèmes d'environnement. L'ouvrage commence sur une histoire du monde et de l'humanité : l'écologie oblige à penser le monde à partir d'une histoire globale de la planète et à rechercher la signification de l'avènement de l'homme sur terre. L'homme apparaît à la fois comme une espèce parmi d'autres, dont la naissance est datée, tout en ayant le privilège non seulement de dominer les autres mais de mettre leur existence en péril. Apparu à un certain moment, l'homme doit savoir qu'il peut disparaître ; il

2. *Changer de cap, réconcilier le développement de l'entreprise et la protection de l'environnement, Dunod, 1992.*

doit prendre conscience de son essentielle précarité, et donc aussi des conditions exigées pour sa survie. *L'Atlas* décrit les grandes menaces qui pèsent sur les éléments – eau, air, mer –, puis viennent les grandes menaces industrielles (énergie, nucléaire), mais il y a aussi tout ce qui concerne la qualité de la vie, jusqu'aux problèmes de la démographie et de la bioéthique. *L'Atlas des risques majeurs* peut ainsi être lu comme une sorte de *digest* des grands sujets actuels méritant précaution. De la présentation de chaque chapitre, qui articule sur une double page carte mondiale et éclairages locaux, se déduit des considérations éthiques : passer du « chacun pour soi » au « chacun pour tous », articuler le local et le global.

C'est sans doute dans le livre désormais célèbre de Hans Jonas, récemment traduit en français, *Le Principe responsabilité*, que l'on peut trouver les soubassements philosophiques du principe de précaution[3]. L'importance de ce livre, écrit dans les années 70, est de dégager le cadre philosophique qui se trouve en arrière-fond de la prise de conscience écologique contemporaine. Pour Hans Jonas, l'histoire de l'humanité est marquée par une coupure décisive, qui distingue le monde antique du monde moderne. Le rapport de l'homme à la nature s'est inversé : alors que pendant longtemps l'homme n'a été qu'un être *dans* la nature, il est devenu, grâce aux sciences et aux techniques, maître de la nature. L'équilibre des pouvoirs s'est bouleversé au profit de l'homme qui dispose désormais de la capacité de se détruire lui-même et la nature qui l'environne. C'est de cet accroissement considérable de puissance que naît la responsabilité au sens que lui donne Hans Jonas. L'homme doit prendre conscience de son pouvoir comme illimité, souverain, au sens d'une capacité infinie à produire des effets qu'il ne saurait prévoir avec certitude et au sens qu'il n'a plus d'autre maître que lui-même. C'est la première thèse de Hans Jonas : le monde de l'écologie est un monde des responsabilités les plus extrêmes, un monde où l'homme n'a plus la nature pour guide, un monde del'incertitude radicale, donc aussi de la décision nécessaire.

Les puissances de l'homme moderne lui confèrent une responsabilité infinie. Sa nature se découvre dans la peur, sentiment par lequel l'homme prend conscience de la puissance de ses nouvelles capacités. D'une part la temporalité, au sein de laquelle s'inscrit désormais son action, se dilate jusqu'à rejoindre l'histoire de l'humanité entière, passée et à venir, mais il lui faut reconnaître que ses pouvoirs sont tels qu'ils menacent l'existence de la vie elle-même. L'homme contemporain prend conscience de lui-même dans le sentiment de l'angoisse devant les possiblités d'anéantissement qu'il porte en lui : pour la première fois, il se découvre le pouvoir de se suicider comme espèce. Face à cette possibilité et pour surmonter son angoisse, l'homme moderne est en quête des règles d'une morale qui limiteraient ses pouvoirs : l'éthique de la responsabilité. Son pouvoir démesuré réclame une mesure.

L'éthique de la responsabilité a le risque et l'incertitude à son principe dans la

3. *Editions du Cerf, 1990. Traduit de l'allemand par Jean Greish.*

mesure où l'homme moderne doit prendre en compte dans ses actions à la fois leurs conséquences à long terme et leur possiblité d'emporter avec elles, du moins pour certaines, le pire, la catastrophe. A l'impératif catégorique kantien[4], il convient de substituer un impératif adapté au nouveau type de l'action humaine : « Agis de façon que les effets de ton action soient compatibles avec la permanence d'une vie authentiquement humaine sur terre ». Car si nous avons le droit de risquer notre propre vie, nous n'avons pas celui de risquer celle de l'humanité. Cet impératif est à la base du principe de précaution : il invite à mesurer chacune de nos actions à la toise du principe du pire. La morale devient une sorte de morale négative : elle n'est plus tant tournée vers la quête positive du meilleur que vers l'évitement du pire. L'incertitude des pronostics à long terme confère le caractère du pari à l'action humaine, ce qui conduit à des interrogations telles que : ai-je le droit de mettre en jeu les intérêts des autres dans mon pari ?

Contrairement au bien suprême et intemporel éternel, l'objet de la responsabilité est le périssable, le vulnérable. La nouvelle obligation, née de la menace, met l'accent sur une éthique de la conservation, de la préservation, de l'empêchement. Car nous vivons dans une situation apocalyptique, c'est à dire dans l'imminence d'une catastrophe universelle due aux dimensions excessives de la civilisation scientifique, technique et industrielle. Il est nécessaire de « donner congé à l'idéal utopique » et de dénoncer le danger psychologique de la promesse de prospérité. Après les mises en garde du Club de Rome, H. Jonas ne craint pas d'affirmer que « la restriction, beaucoup plus que la croissance, devra devenir le mot d'ordre ».

Les thèses de Hans Jonas, exposées dans le style le plus rigoureux de la philosophie allemande, ne sont pas restées sans écho dans la philosophie française[5]. *Le Contrat naturel* de Michel Serres[6] qui invite à traiter la nature non seulement comme un objet, mais aussi comme un sujet, avec qui nous pourrions passer un contrat, peut paraître développer certains passages du *Principe responsabilité* consacrés au souci que nous devrions avoir de l'existence de la nature. Pourtant, chez Hans Jonas, le principe responsabilité s'énonce comme un devoir sans réciprocité, quelque chose donc qui est exclusif de l'idée d'un contrat. On trouvera encore dans la philosophie qu'André Glucksmann développe depuis *Cynisme et passion* (Grasset, 1981) jusqu'au *XI^e Commandement* (Flammarion, 1991) cette logique du pire qu'Hans Jonas place au fondement de la nouvelle éthique : pour que la morale ne conduise pas, malgré elle, à permettre que les politiques les plus oppressives et criminelles s'exercent en son nom, elle ne doit, ne cesse de répéter André Glucksmann, qu'enseigner à combattre le mal, sans imposer aucun bien. L'humain n'est pas dans la conquête d'une figure déterminée de l'homme, mais dans le combat incessant contre toutes les formes d'inhumanité. Le rapprochement Hans Jonas-André Glucksmann serait intéres-

4. *« Agis de telle sorte que tu puisses également vouloir que ta maxime devienne une loi universelle ».*
5. *Cf. par exemple, Paul Ricœur.*
6. *François Bourin, 1990, récemment repris dans la collection Champs, Flammarion.*

sant à poursuivre dans la mesure où la réflexion d'André Glucksmann ne porte guère sur les thèmes écologiques, mais plus exclusivement sur le fait des génocides qui ont marqué l'histoire du XX^e^ siècle. Elle permet d'imaginer une sorte d'extension des conditions de formation de la notion de précaution qui ne serait plus seulement technologique, mais aussi historique et politique. Enfin récemment, Luc Ferry, dans le pamphlet qu'il consacre à dénoncer *Le Nouvel Ordre écologique* (Grasset, 1992) s'en prend violemment aux thèses de Hans Jonas accusé d'être un idéologue de l'écologie profonde et d'encourager ainsi les tenants d'un antihumanisme aussi désastreux que dangereux. C'est un peu le retournement des thèses de Hans Jonas : le danger, pour Luc Ferry, est moins dans la technologie et les atteintes à l'environnement dont elle est grosse, que dans certains discours qui, les prenant pour alibi, s'en servent pour attaquer les valeurs de la démocratie républicaine. En d'autres mots, n'y a-t-il pas un danger dans la manipulation idéologique de certains dangers ? Les propos de Luc Ferry font écho et semblent reprendre, bien qu'il ne soit pas cité, le fameux « Appel de Heidelberg », lancé par une cinquantaine de prix Nobel au moment du sommet de Rio et dénonçant les dangers d'un certain « irrationalisme » écologique. Voilà de quoi lancer le débat sur ce qu'on pourrait appeler la dialectique de la précaution.

L'apparition d'un mot nouveau dans le vocabulaire n'est jamais sans intérêt. Le XIX^e^ siècle avait inventé la prévoyance et en avait fait la principale des vertus. Le XX^e^ a remplacé la prévoyance par la prévention : prévoyance rendue obligatoire pour des raisons de sécurité sociale. Voici maintenant la précaution. Ce sont là trois attitudes devant l'incertain. La prévoyance était liée à la notion de sort, de chance et de malchance ; il s'agissait d'intégrer l'avenir dans le présent, mais à l'échelle de l'individu. L'assurance s'est longtemps présentée comme la science de la prévoyance. La logique, essentiellement libérale, de la prévoyance individuelle a sombré à la fin du XIX^e^ siècle, victime du couple Pasteur-Léon Bourgeois : la découverte pasteurienne de la contagion faisait apparaître que le bien de chacun ne dépendait pas seulement de sa propre conduite, mais aussi de celle de son voisin. Il devenait dès lors possible, pour des raisons d'hygiène publique, d'imposer, face aux risques, certains comportements qu'on appellera du mot, nouveau à l'époque avec ce sens, de prévention. La prévention est une conduite rationnelle face à un mal que la science peut objectiver et mesurer. La prévoyance était contemporaine d'une ignorance des aléas de l'existence ; la prévention se développe sur les certitudes de la science. Elle est la voie de la science qui impose de réduire les risques et leur probabilité. La prévention est l'affaire des experts certains de leurs savoirs. La précaution vise une autre nature de l'incertitude : l'incertitude des savoirs scientifiques eux-mêmes. Elle définit les conditions de la décision quand la seule certitude que l'on ait est que les savoirs, même les plus certains, sont ou seront controversés[7]. Elle marque le passage d'une probabilité

7. *Cf. en particulier : Environnement, science et politique, Les experts sont formels, Germes, 1991.*

objective à une probabilité subjective, si caractéristique de la conscience que la science contemporaine a d'elle-même.

L'apparition du principe de précaution est un des signes des transformations philosophiques et sociologiques qui caractérisent cette fin de siècle. Elle ne saurait être indifférente aux assureurs, en particulier parce qu'il n'est pas sans incidence sur la gestion et la sanction des responsabilités. L'exemple du drame de la transfusion en témoigne : les personnes incriminées, médecins, administratifs, politiques, indiquent qu'ayant agi conformément aux données des savoirs imparfaits de l'époque ils ne sauraient être poursuivis. L'argument sous-entend que l'incertitude du savoir innocente. L'application du principe de précaution donnerait un résultat très différent : l'incertitude des connaissances, non seulement n'excuse pas, mais doit être prise comme une incitation à plus de prudence. La précaution augmente les responsabilités. Mais le principe de précaution, conservateur et risquophobe par principe, ne risque-t-il pas de faire peser sur l'entreprise des charges telles qu'il induirait une attitude de refus du risque, encore plus préjudiciable que les risques à prendre ? Sans doute faut-il manier la précaution avec précaution, car, comme le rappelle la sagesse populaire : « Trop de précaution nuit » ■

# RUBRIQUES

## Aléa thérapeutique

Les Français plébiscitent l'assurance

## Entretien

André Holleaux raconte le parcours
qui l'a conduit du cabinet d'André Malraux
à la présidence de la Commission de contrôle
des assurances

## Lloyd's

Philippe Tailhandier décrit,
à partir d'une histoire de l'institution,
les tenants et les aboutissants des réformes
en cours chez la vieille dame de Lime Street

Quentin Paillard,
mandataire général du Lloyd's à Paris,
lui répond

# ALEA THERAPEUTIQUE

## 80 % des français favorables à l'assurance



Voici une pièce importante, peut-être décisive, à verser au dossier de l'aléa thérapeutique. Trois types de projets sont actuellement en présence : projets de type « médiateur » (qui passent par l'idée d'une sorte d'obligation de résultat faite au médecin, à moins pour lui de faire la preuve de son innocence), projets de type « risque thérapeutique » (qui bouleversent le droit de la responsabilité médicale et aboutissent, sous une forme ou une autre, à faire de la couverture des accidents médicaux une nouvelle branche de la Sécurité sociale sur le modèle des accidents du travail), projets de type « aléa thérapeutique » (qui maintiennent le droit actuel de la responsabilité médicale, et se divisent en deux selon que l'on pense que la couverture de l'aléa médical devrait passer par un fonds de garantie ou par une assurance de personnes). Le sondage effectué par la Sofrès à la demande de *Risques* donne de très importantes indications quant au souhait des Français.

**Question 1 :** *On parle de temps en temps d'accidents qui se produisent à la suite d'un traitement médical ou d'une intervention chirurgicale. Pensez-vous qu'en dépit des progrès constants de la médecine l'activité médicale présentera toujours des risques d'accidents pour les patients ?*

| ENSEMBLE DES INTERVIEWÉS | 1 076 = 100 % |
|---|---|
| ► OUI | 94 % |
| ► NON | 5 % |
| ► Ne savent pas | 1 % |

* *Sondage effectué pour Risques du 17 au 18 novembre 1992. Échantillon national de 1076 individus issus d'un échantillon représentatif de la population française âgée de 18 ans et plus. Ces personnes ont été interrogées par vidéo-questionnaire Télébus.*

Les Français sont conscients que, quels que soient les progrès de la médecine, l'activité médicale comportera toujours des risques. Ils savent que la médecine est dangereuse. C'est en même temps une indication que les Français ne conçoivent pas l'obligation du médecin comme pouvant être une obligation de résultat.

***Question 2 :*** *Si votre état de santé ou celui d'un membre de votre famille se détériorait gravement à la suite d'un traitement médical ou d'une intervention chirurgicale, auriez-vous naturellement plutôt tendance à invoquer :*
- *la faute à « pas de chance »*
- *ou des erreurs commises par ceux qui vous ont soigné ?*

| ENSEMBLE DES INTERVIEWÉS | 1 076 = 100 % |
|---|---|
| ▶ La faute à « pas de chance » | 29 % |
| ▶ Des erreurs commises par ceux qui vous ont soigné | 69 % |
| ▶ Ne savent pas | 2 % |

Les réponses à cette question donnent des indications relatives à l'appréciation subjective du risque par les malades :

– Si le risque est toujours présent, il ne met pas nécessairement en cause le médecin : 70 % relèverait du médecin, 30 % de l'aléa.

– Les Français analysent naturellement les causes d'accident selon une grille qui rejoint le droit actuel. Ils savent que tous les accidents ne relèvent pas de la responsabilité du médecin. C'est la reconnaissance de l'existence de l'aléa thérapeutique.

– Mais, en même temps, pour les Français, dans la très grande majorité des cas (70 %), les accidents sont dus à une faute médicale. Le premier risque médical n'est pas la fatalité, la malchance ou le cas fortuit, mais l'erreur du médecin, de son équipe, de l'hôpital ou de la clinique.

– Cela peut être interprété comme témoignant du peu de confiance portée par les Français en ceux qui les soignent, ce que confirment les réponses à la question 3 : 2 Français sur 3 sont prêts au procès.

***Question 3*** *: Dans le cas où l'état de santé d'un malade se détériore gravement à la suite d'un traitement médical, trouvez-vous normal qu'il intente un procès aux médecins pour tenter d'établir leurs responsabilités ?*

| ENSEMBLE DES INTERVIEWÉS | 1 076 = 100 % |
|---|---|
| ▶ OUI | 71 % |
| ▶ NON | 28 % |
| ▶ Ne savent pas | 1 % |

Les réponses à la question 3 sont homogènes à celles qui sont données à la question 2.

1) Elles indiquent le taux de « procédurialité » : les Français sont prêts, dans leur très grande majorité, à engager des procès contre les médecins. Première indication qui confirme la crainte d'une dérive à l'américaine, le développement d'une « société contentieuse », si rien n'est fait.

2) Lorsque l'on consulte le détail des réponses, on constate que 46 % de ceux qui pensent que les accidents sont dus à la malchance sont prêts à faire un procès. Sans doute est-ce d'abord parce que le procès est aujourd'hui le seul moyen de savoir la vérité, de même que c'est la seule manière, d'être indemnisé. Le procès est la seule manière dans l'état actuel des choses, de savoir si l'accident est dû à une erreur ou à la malchance.

***Question 4 :*** *Si une faute médicale a été commise, est-ce, selon vous, aux médecins d'indemniser la victime ?*

| PERSONNES INTERVIEWÉES | OUI % | NON % | NE SAVENT PAS % |
|---|---|---|---|
| **Ensemble des interviewés :** ▶ 1 076 = 100 % | 66 | 33 | 1 |
| **Favorables pour intenter un procès :** ▶ 762 = 100 % | 72 | 27 | 1 |
| **Contre intenter un procès :** ▶ 298 = 100 % | 50 | 49 | 1 |

Les résultats peuvent surprendre par rapport aux réponses précédentes. On aurait en effet pu penser qu'il y aurait adéquation entre présomption de faute médicale et indemnisation par le médecin. En réalité, cela prouve que les procès n'ont pas nécessairement comme objet l'indemnisation. Pour 27 % des Français (colonne 2), le procès servirait ainsi plus à connaître la vérité qu'à obtenir une indemnisation.

***Question 5 :*** *Si aucune faute médicale n'a été commise, pensez-vous que la personne qui a subi un préjudice grave doive bénéficier d'une compensation monétaire ?*

| ENSEMBLE DES INTERVIEWÉS | 1076 = 100 % |
|---|---|
| ▶ OUI | 42 % |
| ▶ NON | 56 % |
| ▶ **Ne savent pas** | 2 % |

Plus de 4 Français sur 10 sont favorables à une indemnisation, même dans les cas où aucune faute n'a été commise. C'est là ce qui rend le système actuel, qui subordonne l'indemnisation à la faute, particulièrement instable. S'ils tradui-

sent leurs intentions par des actes, les français iront au procès pour obtenir à tout prix la reconnaissance d'une faute ou obtenir d'être indemnisés même si aucune faute n'est prouvée ou reconnue. Notons que la question dédramatisait l'enjeu pour les interviewés et que l'on peut penser que les « oui » seraient encore plus nombreux si la question avait été : « Si vous ou un membre de votre famille... »

***Question 6 :*** *Êtes-vous favorable ou opposé au principe d'une contribution des Français leur permettant d'être indemnisés lorsqu'ils sont victimes d'un accident médical ?*

| ENSEMBLE DES INTERVIEWÉS | 1 076 = 100 % |
|---|---|
| ► Favorables | 41 % |
| ► Opposés | 58 % |
| ► Ne savent pas | 1 % |

Les réponses à cette question sont cohérentes avec celles qui précèdent. Plus de 4 Français sur 10 sont prêts à verser une contribution.
Ces réponses confirment par ailleurs la constitution historique du problème des accidents médicaux :

1. Il s'agit encore plus d'un problème de médecins confrontés à des procès que d'un problème de victimes face à une indemnisation. C'est une leçon générale de ce sondage. Les Français sont plus désintéressés qu'on imagine ; tout n'est pas pour eux occasion d'une compensation financière, même si pour une très forte minorité (plus de 40 %) cela est important. Par contre, face aux risques médicaux, ils veulent savoir la vérité.

2. Ces réponses témoignent aussi qu'une majorité de Français garde une conception classique de la responsabilité : un accident qui ne met pas en cause une responsabilité doit être supporté par celui qui en est victime sans qu'il ait à vouloir en reporter la charge sur un autre. Les Français rejettent l'hypothèse du « risque thérapeutique » qui passe par la suppression de cette conception de la responsabilité. Les Français sont pour une attitude de responsabilité individuelle face au risque.

***Question 7*** *: Selon vous, cette contribution devrait-elle provenir :*
*(une seule réponse)*

| PERSONNES INTERVIEWÉES | D'UNE ASSURANCE COMPLÉMENTAIRE % | D'UN IMPOT NOUVEAU % | NE SAVENT PAS % |
|---|---|---|---|
| **Ensemble des interviewés :** ► **1 076 = 100 %** | 80 | 5 | 15 |
| **Favorables à une contribution des Français :** ► **445 = 100 %** | 90 | 8 | 2 |
| **Opposés à une contribution des Français :** ► **622 = 100 %** | 72 | 3 | 25 |

A question claire, réponse claire : 95 % des Français ne veulent pas d'un impôt nouveau. A 80 %, ils sont favorables à une contribution d'assurance. C'est un plébiscite en faveur d'une couverture de l'aléa thérapeutique sous la forme d'une assurance personnelle.
Cette réponse témoigne du refus unanime des Français que l'impôt soit utilisé pour couvrir ce type de risque. Autant les Français sont hostiles à l'impôt, autant ils sont favorables à l'assurance. C'est la confirmation que les Français n'assimilent pas impôt et assurance, et que toutes les formes de prélèvements ne sont pas équivalentes à leurs yeux.
C'est le refus des solutions de type Sécurité sociale ou fonds de garantie financé par une augmentation de la CSG.

***Question 8 :*** *Quelle somme estimeriez-vous normal de consacrer chaque année pour que votre famille et vous-même bénéficient d'une compensation au cas où un accident médical grave sans faute médicale surviendrait ?*
*(une seule réponse)*

| ENSEMBLE DES INTERVIEWÉS | 1 076 = 100 % |
|---|---|
| ► Moins de 50 francs | 27 % |
| ► De 50 à 100 francs | 43 % |
| ► Plus de 100 francs | 20 % |
| ► Ne savent pas | 10 % |

La distribution fournie par cette question est extrêmement intéressante. Pour la première fois, on a une indication non seulement de la somme que les Français sont prêts à verser, mais aussi de ce qu'ils estiment comme devant être le prix du risque de l'aléa thérapeutique.
Les Français, qui rejettent une nouvelle fiscalité, acceptent de contribuer personnellement à la couverture du risque, dans la mesure où il reste borné.
Les sommes majoritairement proposées reviennent à dire que les Français sont favorables à la couverture de l'accident grave, de la catastrophe individuelle, une prime de 50 à 100 francs correspondant à la couverture de ce type d'accidents.

*
* *

En résumé, il ressort de ce sondage :

- que les français dans leur très grande majorité conçoivent le fait de se faire soigner comme une activité risquée ;
- qu'ils n'ont pas pour autant une attitude de fatalité face aux accidents : une très grande majorité de français pensent qu'ils proviennent des médecins. Les médecins ont donc raison de redouter une multiplication des procès ;

- en conséquence, les français sont prêts dans la pluplart des cas à engager des procès, qui n'ont pas nécessairement pour fin une indemnisation, mais la connaissance des faits ;
- enfin, pour ce qui concerne l'indemnisation, autant ils rejettent massivement la solution de l'impôt, autant ils sont favorables à l'assurance.

Cela plaide éloquemment pour :

- le maintien le droit de la responsabilité médicale existant, les français souhaitant que leur indemnisation soit plus facile en cas de responsabilité des médecins ;
- l'institution d'une procédure non contentieuse qui organise le droit à la vérité du malade ;
- que l'indemnisation de l'aléa thérapeutique relève de l'assurance.

*Sondage commenté par François Ewald.*

ANDRÉ HOLLEAUX*

# DE LA CULTURE A L'ASSURANCE

André Holleaux est un personnage remarquable. Les assureurs ont eu récemment l'occasion de faire sa connaissance : il est le premier président de la nouvelle Commission de contrôle des assurances, créée par la loi du 31 décembre 1989 en particulier pour vérifier que les sociétés d'assurances sont toujours en mesure de tenir leurs engagements, fonction jusqu'alors exercée par la direction des assurances du ministère des Finances, aujourd'hui dissoute. Mais cette fonction vient couronner une carrière exceptionnelle qui a vu André Holleaux diriger le cabinet d'André Malraux, ministre de la Culture, et présider la Commission d'attribution des radios libres puis FR 3. André Holleaux est aussi un militant écologique : il a été nommé par Brice Lalonde pour représenter Génération Écologie au sein de la commission chargée d'étudier une éventuelle réforme électorale. Dans l'entretien qu'il a accordé à *Risques,* André Holleaux retrace les étapes qui l'ont conduit de la Culture à l'assurance.



■ ***Risques*** **: Revenons sur les faits les plus marquants de votre vie professionnelle. A commencer peut-être par l'époque où vous avez travaillé avec André Malraux. Était-il facile à vivre ?**

■ ***André Holleaux*** : Après avoir été directeur de cabinet d'Edmond Michelet, garde des Sceaux, je fus nommé en 1959 auprès d'André Malraux, ministre de la Culture. Le temps que j'ai passé avec lui est le plus exaltant de mon existence, parce que le plus riche comme le plus déroutant, car cet homme ne pose aucun problème d'une façon conventionnelle. (J'en parle au présent parce que, voyez-vous, il est toujours en moi.) Je lui demandais parfois de joindre certains ministres au téléphone pour telle ou telle question, notamment Giscard d'Estaing, qui était ministre des Finances ; il hésitait alors beaucoup parce qu'il savait qu'il n'aurait pas un propos classique pour son interlocuteur. Romancier, il l'était aussi dans la vie courante. Quand il parlait du budget de l'État, ou d'une loi, il me disait : écoutez, cela, ce sont des choses pour vous, moi, je les vois de cette façon-là, et c'était toujours d'une façon romanesque, romantique... Il avait ainsi toute une série de projets qui auraient

* *Président de la Commission de contrôle des assurances.*

pu paraître délirants s'il n'avait souhaité qu'ils soient étudiés à fond. Par exemple : fleurir les rives de la Seine dans le centre de Paris ; c'est une anecdote, mais il me répétait cela dix fois. Et je lui disais : mais monsieur le Ministre, vous ne pouvez pas le faire sans une loi, vous ne pouvez pas obliger les gens à mettre des fleurs sur leurs balcons. Et pendant les vacances d'été, qui les entretiendra ?

Une autre grande chose qu'il avait envisagée était une sorte de redistribution des tombeaux. Il trouvait qu'au Panthéon reposait toute une série de gens inutiles, des protégés de Napoléon, disait-il, des officiers à qui l'empereur avait donné un tombeau. Il souhaitait renvoyer, on ne sait où d'ailleurs, les inutiles qui selon lui encombraient le monument et, à la place, mettre des grands hommes enterrés dans des villages de France. Or, lorsque l'on avait fait connaissance, au premier jour, il m'avait parlé avec passion des communes et des maires. Je lui ai donc dit : vous allez mécontenter tous les maires. Parlez-en au général de Gaulle, vous allez voir sa réaction. Je crois qu'effectivement il en a parlé au général, et il a complètement oublié le projet... La France, pour lui, était faite d'un certain nombre de grands hommes, et le Panthéon, le symbole de cette France.

**■ Autre épisode, votre expérience au sein de la Commission des radios privées locales.**

En 1981, le gouvernement chargea cette commission, dont j'avais été nommé président, de l'attribution des fréquences. Le problème était que ces dernières étaient bien moins nombreuses que les demandes. A Paris, il y avait une soixantaine de radios privées irrégulières pour quelque quinze fréquences. Il a donc fallu susciter activement quelques « mariages », mettre ensemble des initiateurs. Par exemple, pour les radios juives, il y avait eu cinq demandes émanant de groupes aux points de vue différents ; j'ai passé de nombreuses heures à essayer de les rapprocher. Nous avons fait aussi un mariage entre les catholiques et les protestants, et ainsi de suite. Il y avait les Polonais, les Yougoslaves. Les homosexuels s'étaient unis, heureusement, avec les lesbiennes, etc. Bref, une grande variété de voix qui voulaient s'exprimer...

**■ Et sans doute quelques influences politiques ?**

Nous avons pris garde de ne pas favoriser le courant socialiste (puisque les socialistes étaient à l'époque au pouvoir) par rapport à des courants de droite. M. Pasqua était d'ailleurs membre de cette commission. On a réalisé un équilibre aussi sage que possible entre les tempéraments politiques, philosophiques et religieux. Mais nous devions aussi nous préoccuper de la France profonde. Il y avait les zones agricoles, la société rurale et, là aussi, il y avait beaucoup de divisions. On avait très peu de moyens, mais des rapporteurs très motivés. Dans l'ensemble, je crois pouvoir dire que notre travail a été apprécié.

**■ D'où la proposition qui vous a été faite de figurer parmi les « présidentiables » à la tête de FR 3 ?**

Oui, dans la foulée, j'ai été nommé président de FR 3, expérience à la fois intéressante et redoutable. La difficulté, mais aussi l'avantage, résidait dans le fait que FR 3 avait des stations dans toute la France. Il y avait quinze journaux régionaux télévisés. Il me fallait donc avoir un pied en province pour rencontrer les journalistes, les personnels et un autre à Paris pour régler tous les problèmes financiers, de trésorerie, les problèmes de programmes, que j'avais largement délégués à Serge Moati, le directeur général. Avec lui, l'entente n'était pas toujours facile, car lui et moi étions des hommes très différents. C'était un peu comme avec Malraux ; mais le cher Serge Moati avait moins l'habitude des appareils, et beaucoup de la presse.

**■ Après l'agitation des médias, le monde de l'assurance vous apparaîtrait-il comme un havre de paix et la Commission de contrôle des assurances que vous présidez comme une nouvelle passion ?**

C'est vrai qu'avec la Commission de contrôle, ma vie est un peu moins agitée. Créée par la loi Bérégovoy du 31 décembre 1989, cette commission est chargée de défendre les collectifs d'assurés vis-à-vis des entreprises d'assurances. Elle dispose d'un petit arsenal de sanctions pour punir les compagnies qui ont des attitudes irrégulières ou dangereuses. La commission est une autorité administrative indépendante. C'est un système qui me plaît beaucoup en ce sens que les cinq personnes qui la composent (un membre de la Cour des comptes, un de la Cour de cassation, deux anciens professionnels de l'assurance et un conseiller d'État de la section des finances que j'étais) décident tout à fait librement... A aucun moment, le ministre des Finances ou ses proches collaborateurs n'ont tenté d'influencer nos décisions.

J'ai été nommé président à la création de la commission pour cinq ans. Après deux années, je trouve cette maison très remarquable. J'ai beaucoup d'admiration pour les commissaires-contrôleurs qui, au nombre d'une trentaine, travaillent pour elle dans le secret professionnel le plus absolu. Ils abattent un gros boulot, vont dans les compagnies, étudient leurs comptes, leurs dossiers et font des rapports parfaitement finis, précis, assez extraordinaires même.

Quant au monde de l'assurance, comme vous dites, je ne le connaissais guère qu'en tant qu'assuré. Je le découvre peu à peu. Ce qui m'impressionne, c'est l'énorme masse financière que toutes ces entreprises manipulent, des milliards pour les plus grandes. Ce que je trouve bien, c'est que les assureurs sont des gens en général assez simples, je veux dire par là ayant une certaine humilité, de la gentillesse. Je les préfère aux banquiers, par exemple. Les banquiers, c'est plus la jungle, la vie internationale, les regards tournés vers la Bourse. Je ne trouve pas ce syndrome dans l'assurance. En revanche, la difficulté, dans les compagnies d'assurances, c'est que l'on a affaire à des spécialistes et que tout

tourne autour de leur savoir. Il n'est pas toujours aisé de connaître les compagnies du bas jusqu'en haut de la hiérarchie ; c'est un milieu assez fermé. Or moi qui ai eu une vie dans l'enseignement, les sciences politiques en particulier, les écoles d'administration, j'aime la pédagogie, apprendre aux autres, m'ouvrir aux autres.

**■ A quel niveau et dans quelles circonstances la Commission de contrôle intervient-elle ?**

Il y a un certain nombre de tâches obligatoires comme l'approbation de la légalité de nouveaux statuts de mutuelles, l'habilitation des experts proposés par les compagnies pour l'évaluation des patrimoines immobiliers, etc. Nous sommes aussi à l'origine d'études approfondies, par exemple sur les provisions mathématiques dans l'assurance vie. Mais il y a surtout au fil des séances les cas les plus divers où les commissaires-contrôleurs, et leur chef de corps, M. Thovert, à la suite de travaux et d'enquêtes estiment nécessaire ou convenable de saisir la commission. Notre marge de manœuvre face aux anomalies constatées va des conseils aux admonestations dites « douces », sortes de mises en garde officieuses, jusqu'aux injonctions, avertissements, voire retraits d'agrément et toute une série de mesures et redressements.

**■ Dans quel genre d'affaires, par exemple ?**

Prenons le cas de la société Cedri qui voulait mettre chez les commerçants des consoles avec écrans pour leurs clients, des écrans sur lesquels il y aurait eu des informations diverses et de la publicité. Les publicitaires n'ont pas marché, et le titre de Cedri, après avoir atteint des sommets en Bourse sur le second marché, s'est écroulé. Or cette firme était assurée par une société de Nancy dirigée par un homme qui n'était pas au-dessus de tout soupçon et qui n'avait nullement prévu ces événements graves. Nous avons déposé plainte, le président de la firme a fait de la prison et nous avons dû, faute de repreneurs, dissoudre la compagnie d'assurances. Autre exemple : une société d'assurances construction de province connaît de sérieux problèmes financiers. Avec le concours de la Fédération des assurances, nous avons monté un système de reprise pour tenter d'éviter le retrait d'agrément, et des assurés victimes et... des chômeurs. Ou bien encore, au moment de la guerre du Golfe, un commissaire-contrôleur spécialisé dans les assurances militaires m'a soumis le cas d'une société qui risquait de fermer ses portes s'il y avait eu des morts et des blessés... De même dans l'affaire du sida, un commissaire-contrôleur m'a fait part du cas d'une entreprise qui assurait beaucoup les hôpitaux et qui risquait de se trouver dans une situation très difficile si se développait la jurisprudence un moment amorcée dite du risque... C'est ainsi que bien des affaires naissent et sont portées devant la commission. Mais nous avons peu de jurisprudence. Auparavant, sur proposition du directeur des assurances, le ministre décidait des sanctions. Et tout

ministre quel qu'il soit, et quel que soit le régime politique, est un homme politique ; il y avait donc un contexte qui faisait qu'au sommet il y avait sanction ou pas sanction. Aujourd'hui, devant une faute caractérisée d'une compagnie, il nous faut donc innover, à partir du Code des assurances et des constats des commissaires-contrôleurs. Les observations et votes des membres de la commission sont déterminants.

**■ Au-delà de vos activités professionnelles, vous manifestez un grand souci de l'environnement pris au sens le plus large. La société tourne-t-elle bien rond et l'écologie serait-elle un remède ?**

Il y a tout un système de règles qui me paraît flancher, et une zone énorme de pratiques, d'agissements avec tout ce qu'il faut d'irrégularités. J'ajouterai de combines, avec un rôle de l'argent qui me paraît croître. Il y a trop de choses qui se dénouent avec ce qu'on peut appeler (le mot est parfois trop fort) la corruption. Cela en différents domaines et endroits de la société. Je suis assez effrayé par cette société qui ne tourne pas très bien et qui est agitée dans tous les sens.

Mais, heureusement, il y a des piliers solides. On les trouve généralement tout près du terrain. On a beaucoup usé les mots « liberté », « égalité », et un peu trop oublié le mot « fraternité » ; c'est pourtant bien aussi cela, la démocratie. Une fraternité des hommes qui se connaissent, qui habitent aux mêmes endroits, qui défendent des causes communes : c'est tout ce tissu-là qui, heureusement, compte aujourd'hui beaucoup et qui nous apaise face à tant de mesures qui sacrifient trop à une société qui se veut médiatique. Il ne faut certes pas briser les postes de télévision, mais il faut absolument une compensation à tout cela, et la compensation, c'est le terrain et aussi l'instrument associatif. On néglige bien trop notre patrimoine.

L'écologie, ce n'est pas seulement les grandes choses comme l'effet de serre, ce n'est pas seulement les prairies et les forêts, mais c'est aussi la vie dans nos villes, et pas seulement dans les banlieues chaudes ; dans n'importe quelle rue il y a des gens désorientés, qui ne sont plus en équilibre.

**■ Cet état d'esprit vous a conduit à participer aux activités de divers groupes et associations, et même au Conseil régional, où vous siégez actuellement.**

Vous savez, même si les thèmes d'environnement sont un peu plus à la mode, ils doivent toujours être portés à bout de bras, que ce soit au conseil régional ou ailleurs. Il faut toujours partir de là où ça se passe, de là où vivent les gens. Et c'est vrai que, depuis vingt ans, les porteurs de l'écologie ont été les associations. S'est créée il y a une quinzaine d'années une association intitulée Coline (Comité législatif d'information écologique), que j'ai présidée. C'est une association qui ne cherche pas à rassembler les foules, mais d'abord les parlementaires, de

toute obédience, de droite ou de gauche, de façon à intervenir au mieux, dans une perspective écologique, sur les lois en discussion.

Il y a tellement de problèmes et si urgents dans ce domaine. Des plus simples aux plus complexes. De la biotechnologie aux déchets, des déchets nucléaires aux déchets industriels ou hospitaliers, de la qualité de l'eau à l'apocalyptique circulation automobile ou au bruit tout simplement. Comment baisser le son dans la cacophonie ambiante ? Ce n'est pas rien.

**■ Entre l'écologie et l'assurance, vous risqueriez-vous à jeter une passerelle ?**

Bien sûr. L'assurance est un mécanisme pour le futur. En cela elle rejoint l'écologie, qui est aussi un regard sur le futur. Ce qui distingue l'écologiste des autres politiques, c'est qu'il se préoccupe de l'après-demain : en 2020, où en serons-nous ? Et l'assurance – je ne dis pas qu'il s'agit exactement du même ordre de temps – se projette elle aussi de plus en plus loin dans le temps. Il existe des assurances de longue durée, l'assurance construction, l'assurance vie. Et il faudra bientôt que l'assurance puisse assurer le très long terme à partir du moment où certains désastres de longue durée se préparent aujourd'hui par des phénomènes pervers et profonds. Je sais bien que l'assurance passe par un événement. Cela va être la difficulté. Comment saisir l'événement ? ■

*Propos recueillis par*
*Martine Rémond-Gouilloud et*
*François Ewald.*

PHILIPPE TAILHANDIER*

# LIME STREET

MOTS CLEFS : *confiance* • *courtier* • *Lloyd's* • *grands risques* • *names* •



Il nous a semblé intéressant de jeter un regard appuyé sur le Lloyd's, chose certes bien incorrecte envers une vieille dame, fût-elle de l'assurance, mais que l'on nous pardonnera très certainement, eu égard à notre absence d'intentions malhonnêtes !

La décennie écoulée a été fertile en événements à Lime Street. Les feux de l'actualité se sont souvent tournés vers la respectable institution à l'occasion d'affaires qui, justement, déniaient ce qualificatif au Lloyd's. Il suffit d'énumérer des noms tels que Savonita (1978), Sasse (1979), Alexander Howden (1982), PCW (1982 encore), Fidentia (1982 toujours), Minet Holdings ou RBUA (1985)... pour se remémorer la détestable atmosphère qui régna avec ces scandales à répétition. Bien sûr, d'autres faits étaient tout aussi régulièrement rapportés qui tentaient de donner l'impression que quelque chose était entrepris pour combattre ces faiblesses : le rapport Fischer en 1980, le Lloyd's Act de 1982 ou le rapport Neill en 1986. Le dernier en date, celui que rendit public la commission d'enquête Rowland – du nom de son président, lequel dirige également la société de courtage Sedgwick et prendra en charge, à compter du 1er janvier 1993, les destinées du Lloyd's en succédant à David Ean Coleridge, l'actuel *chairman* –, n'a pas mis un point final à cette saga digne des meilleures (?) séries télévisées. Mais ce ne fut vraisemblablement pas suffisant, car la presse continentale s'est largement fait l'écho, au cours des mois passés, d'informations qui parviennent à traverser la Manche - la Grande-Bretagne n'est presque plus une île ! - et qui font état de pertes importantes des syndicats ou d'actions collectives des *names* contre les agents et même la Corporation.

## I. UN BRIN D'HISTOIRE

La situation présente de toute société humaine, qu'elle soit politique, commerciale ou familiale, peut être expliquée en partie par son passé. L'histoire est une source d'éclairage que l'on néglige souvent. Or cette histoire est riche pour

* *Inspecteur à L'Avenir, groupe UAP.*

le Lloyd's. Bien peu de sociétés peuvent faire montre d'un passé de plus de trois siècles. Au demeurant et pour fixer le cadre de notre propos, précisons dès l'abord que le Lloyd's n'est pas une société. Même si l'on utilise l'expression Society of Lloyd's, il ne s'agit nullement d'entreprise commerciale ; cela doit être pris dans le sens classique du terme, au même titre que société de gens de lettres ou société musicale. La définition du dictionnaire Larousse lui sied à ravir : « réunion de personnes soumises à un règlement commun ». Le Lloyd's est une Bourse d'assurances, comme il existe des Bourses de valeurs ou de commerce, de grains ou de pétrole...

Dans le milieu des années 1680, Edward Lloyd ouvrit une maison de café *(coffee house)* dans Tower Street, aux pieds de la Tour de Londres, non loin des quais de la Tamise. Ce genre d'établissement se distinguait alors nettement des pubs *(public house)*, cabarets et autres tavernes, à la clientèle plus populaire, plus bruyante, grande consommatrice de cidre et de bière et parfois portée aux rixes... Le café était alors quelque chose entre un marché et un club. De ce dernier, il avait une clientèle d'habitués aisés et la pratique du débat. Mais c'était aussi un lieu de négoce pour toutes sortes de commerces. Les établissements s'étaient fait une spécialité en fonction de leur situation, de leur fréquentation. A l'est de la City, la proximité de la Tamise expliquait la présence des armateurs et des capitaines.

A l'époque, le marchand qui désirait garantir un navire ou la cargaison de celui-ci s'adressait à un *office keeper*, l'ancêtre du courtier. Ce dernier faisait le tour des lieux où se réunissaient des particuliers suffisamment fortunés et disposés à couvrir chacun une part du risque. L'idée de génie de Ted Lloyd fut d'attirer cette clientèle choisie de négociants liés aux milieux maritimes, de la fidéliser en lui offrant les moyens matériels à ses affaires : tables et bancs (les *boxes*), papier, encre et plumes, mais aussi renseignements sur les mouvements et chargements des navires, tant par la clientèle de capitaines, auxquels une salle était réservée à leur retour de voyage, que par des coursiers qu'il engageait pour glaner les dernières nouvelles sur les quais de la Tamise. Toutes ces données étaient affichées, les informations les plus importantes faisant l'objet d'une annonce par un employé préposé à cette fonction. Avant la fin du siècle, Lloyd publiait son propre journal, le *Lloyd's News*, spécialisé dans le domaine maritime. Le cadre était posé. Depuis, rien, ou presque, n'a changé ! Bien sûr, des procédures, des techniques sont apparues qui ont facilité les opérations sur le marché et permis la longévité et la prospérité de celui-ci. Néanmoins, les grands principes demeurent identiques à ceux des débuts.

## II. ÊTRE MEMBRE DU LLOYD'S

La base du Lloyd's reste l'engagement d'un capitaliste qui, en contrepartie d'une prime, donne son patrimoine en garantie du risque souscrit. Il y a 22 322 membres, les *names*, au titre de l'exercice 1992. Les capacités cumulées de ces

membres permettent à la Bourse de couvrir des risques pour un montant maximal de primes de 10,155 milliards de livres.

Les conditions pour devenir membre du Lloyd's semblent simples : avoir vingt et un ans, une bonne réputation... et une fortune au moins égale à 250 000 livres. Bien évidemment, il y a des formalités à remplir : déposer un dossier de candidature au plus tard le 31 août de l'année précédant celle où l'on souhaite débuter ses opérations de souscription, être parrainé par deux membres en place, dont l'un est administrateur, associé ou employé de sa future agence, avoir un entretien avec le Rota Committee, lequel doit s'assurer que l'on a pleinement conscience de son engagement. Si le dossier est retenu et le postulant agréé, quelques dépenses seront à prévoir : un droit d'entrée (3 000 livres à ce jour), une cotisation annuelle, proportionnelle à la limite d'encaissement du nouveau membre, une prime d'assurance destinée à couvrir sa responsabilité dans le cadre des activités de souscription...

Mais ce qui fait l'originalité de l'engagement du nouveau *name*, c'est la portée de celui-ci. Il s'agit là d'une responsabilité personnelle et illimitée, à l'exact opposé de celle, solidaire et limitée, de l'actionnaire d'une société d'assurances traditionnelle.

Les milliers de membres qui composent le marché ne peuvent à l'évidence, et à l'inverse de leurs prédécesseurs du café d'Edward Lloyd, accorder eux-mêmes leur garantie aux courtiers qui les sollicitent. Il est d'usage, depuis le siècle dernier, de se regrouper en syndicats. Ceux-ci se constituent et se dissolvent régulièrement. Les plus petits n'ont que quelques membres, les plus importants en comptent plusieurs centaines, voire des milliers. Certains ont accepté leurs premiers risques au début d'un exercice, d'autres il y a plusieurs siècles, tel le syndicat Secretan 367, créé au XVIIIe siècle et qui cessa ses activités à la fin de l'année écoulée. Mais chaque membre du syndicat n'est responsable que de la proportion des affaires souscrites pour son compte. En aucun cas il ne saurait être tenu, et appelé en garantie, pour un autre, défaillant. La solidarité entre membres est nulle, la responsabilité de chacun, totale.

Cette responsabilité est aussi illimitée. En effet, l'engagement du *name* à régler les sinistres provenant de sa part des risques souscrits dans le cadre du syndicat s'étend au-delà des sommes qu'il a entendu consacrer à ses opérations d'assurance. Au-delà des fonds déposés au Lloyd's à titre de garantie, de sa capacité de souscription préétablie, de sa fortune, certifiée lors de ses débuts et périodiquement vérifiée, l'intégralité de son patrimoine est engagée, « jusqu'aux boutons de manchette », est-il d'usage de préciser ! De ce fait, il arrive que certains d'entre eux se voient dans l'incapacité de faire face à leurs obligations, parfois temporairement, voire définitivement. L'actualité des mois écoulés nous en a donné des exemples probants. Pour être malgré tout rares, les ruines totales n'en sont pas moins possibles au Lloyd's.

Il existait, au titre de l'exercice 1991, 350 syndicats : 162 se consacraient à l'assurance non maritime, 107 seulement à l'assurance maritime, activité origi-

nelle de la Bourse, 41 étaient spécialisés en aviation, 31 en automobile et 9 en assurance vie à court terme. Le nombre de syndicats varie chaque année, de par les créations, les fusions et les cessations d'activité : sur les vingt dernières années, il a oscillé entre 250 et plus de 450... Généralement, les *names* appartiennent à une quinzaine de syndicats, les plus fortunés adhérant jusqu'à une quarantaine d'entre eux.

Chaque *name* accepte un pourcentage déterminé à l'avance des risques souscrits par le syndicat. Il perçoit donc une part identique de la prime et verse une proportion semblable de l'indemnité si le sinistre advient. La base du système est la confiance totale qui règne entre le membre et l'agent souscripteur, et qui seule permet à celui-ci d'engager la responsabilité illimitée de celui-là, gageant de la sorte toute sa fortune.

Les souscripteurs professionnels qui accordent une garantie au nom de leur syndicat n'acceptent généralement qu'une très faible part du risque proposé. Ainsi, de nombreux syndicats participent à un unique contrat d'assurance impliquant souvent plusieurs milliers de *names* engagés individuellement pour un infinitésimal pourcentage du risque couvert. La mutualisation à l'état pur...

## III. DES AGENTS ET DES COURTIERS

Également membres du Lloyd's et participant aux opérations du marché, les principaux intervenants en sont les membres actifs. Ce sont, d'une part, les agents, intermédiaires entre les membres et la Bourse et, d'autre part, les courtiers, apporteurs d'affaires.

Les agents, souvent constitués en sociétés, sont de deux sortes. Le *managing agent*, agent de gestion, s'occupe de la gestion de syndicats des souscripteurs. Il en nomme l'active underwriter, le souscripteur actif. Celui-ci est le véritable successeur des clients du café de d'Edward Lloyd, puisqu'il cumule les qualités de capitaliste et d'assureur : il est nécessairement membre du syndicat pour le compte duquel il souscrit. L'agent assume la gestion des primes et la répartition des bénéfices. Il perçoit, à titre de rémunération, des honoraires ainsi qu'une commission sur les profits de souscription et les produits financiers. Le *members' agent*, agent de membres, gère, lui, les intérêts du *name*. Il le conseille sur les syndicats auxquels adhérer, supervise ses affaires, surtout lorsque le membre est affilié à plusieurs syndicats. Il s'occupe également de recruter et introduire les nouveaux *names*. Il est encore responsable de l'audit annuel de ses clients.

A l'inverse des sociétés, le Lloyd's ne dispose pas d'un réseau d'agents généraux ou de producteurs salariés. La totalité des affaires est amenée par le courtage. Les *Lloyd's brokers* ont le monopole sur le marché. Les souscripteurs ne sauraient, en théorie, solliciter de risques hors de celui-ci, auprès d'autres intermédiaires ou directement auprès du public, ni être approchés par des courtiers non agréés, ni *a fortiori* par l'assuré lui-même. En réalité, cette règle est

toute relative, puisque, pour la branche automobile, par exemple – le Lloyd's représente plus du sixième du marché de l'assurance automobile outre-Manche –, certains syndicats ont déserté la Room, parfois la City, voire Londres, pour traiter directement avec de petits cabinets de courtage, à des conditions normalisées, selon des tarifs préétablis, ainsi que procèdent les sociétés traditionnelles.

Les courtiers ont dû, pour obtenir leur agrément, satisfaire à diverses conditions d'honorabilité et de solvabilité. Mais, même ultérieurement, ils restent tenus de soumettre leurs comptes à l'examen annuel des censeurs du Lloyd's. Comme tous les courtiers du monde, le *Lloyd's broker* représente les intérêts de son client. Une fois son risque placé au mieux, c'est lui qui établira la police et la fera enregistrer par les services centraux du marché.

L'une des caractéristiques du courtage de Lime Street est son extrême concentration. Une poignée de *Lloyd's brokers* domine le marché depuis de longues années. Dès la fin de la décennie 70, la moitié des apports était due à cinq courtiers seulement. Si certains, tel Sedgwick, sont devenus de solides multinationales, de nombreux autres sont dans la situation inverse de filiales de groupes étrangers, souvent nord-américains.



## IV. LA CORPORATION ET LE CONSEIL

Le fait d'être une Bourse d'assurance, réunion de personnes physiques, ne dispense pas des tâches administratives propres à l'activité d'assurance. Ne pouvant de toute évidence être remplies par les membres, ni même par les syndicats, celles-ci sont prises en charge par la Corporation. Des services centraux spécialisés sont ainsi préposés à l'enregistrement des polices, l'audit, le contrôle des sinistres, l'information, la comptabilité générale... La Corporation est une personne morale qui, financée par les cotisations des membres, leur fournit les moyens nécessaires à leurs activités, soit plusieurs milliers d'employés, un réseau d'experts dans le monde entier, de nombreuses publications, un système informatique performant... C'est en partie grâce à la taille et à la qualité de ces ressources que les assureurs-individus du Lloyd's peuvent encore aujourd'hui poursuivre leurs affaires face aux assureurs-sociétés.

La Corporation, plus qu'une simple société de moyens, a également un important pouvoir de réglementation, de discipline du marché, et même, privilège accordé par le législateur, et confirmé par le Lloyd's Act de 1982, dispose d'une capacité d'autorégulation qui la soustrait aux dispositions légales auxquelles sont soumises les entreprises d'assurances du Royaume-Uni.

L'instance suprême de la Bourse est le conseil. Sa composition reflète la structure dualiste du marché : sur 28 membres, 12 membres actifs représentent les professionnels et 8 membres externes sont élus par les *names*. En outre, et depuis ces dernières années, 8 autres membres sont nommés par les premiers parmi des personnalités du monde des affaires, extérieures au Lloyd's. Ces

désignations restent soumises à l'approbation du gouverneur de la Banque d'Angleterre. Annuellement, le Conseil élit, parmi ses membres actifs, le président du Lloyd's, à l'heure actuelle David Ean Coleridge. Celui-ci est assisté, traditionnellement, par deux vice-présidents. Un troisième poste a été créé, occupé par un membre nommé, lequel est également le directeur général de la Corporation. Le conseil a en charge la responsabilité générale et le contrôle des affaires du marché. Ses membres actifs forment le comité, lequel est chargé de la gestion quotidienne de la Bourse.

## V. DE GROS INCONVÉNIENTS

De par sa constitution, le Lloyd's présente maints avantages en terme de souplesse, de faculté d'adaptation ou d'innovation, mais aussi, inhérents à cette organisation, des inconvénients majeurs inconnus des sociétés d'assurances classiques.

Le premier réside dans la structure du capital. Le principe de responsabilité illimitée a, dès le départ, circoncis l'expansion de la Bourse. Son développement reste proportionnel à celui des patrimoines des membres, évinçant le Lloyd's des marchés de capitaux auxquels peuvent recourir les compagnies en crise de croissance. Sa particularité lui impose de se satisfaire de la réunion de fortunes particulières. Aussi, dans ce qui n'était, à l'origine, qu'un club, le plafond des ressources était rapidement atteint.

Certes, la Bourse avait peu à peu recruté. De quelques centaines de membres au XIXe siècle, on était passé à 2 500 au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. Un quart de siècle plus tard, le nombre de *names* avait encore doublé. Mais l'élection de nouveaux membres était restée occasionnelle, informelle. Les liens restaient toujours très forts qui unissaient les membres actifs du marché et les *names*. Relations familiales et amicales étaient fréquentes à Lime Street. Le Lloyd's regroupait essentiellement les représentants des dynasties financières de la City et de la noblesse terrienne. A la veille des années 60, les postulants étaient encore pour plus des deux tiers des propriétaires fonciers. Il s'agissait toujours, dans la forme et dans l'esprit, d'un club qui disposait de la fortune de l'establishment.

Cependant, le système avait atteint ses limites et ne permettait plus de répondre de façon satisfaisante aux besoins d'un marché en forte expansion. Aussi, pour accroître les capacités de souscription, il fut décidé, au début des années 70, d'ouvrir plus largement l'accès au Lloyd's. Bien que l'opération n'en portât point le nom, il s'agissait, chose impensable quelques années auparavant, de faire du recrutement actif. Pour la première fois, les femmes et les étrangers purent devenir *names*, les conditions financières furent assouplies... Le résultat fut au-delà de toute espérance, puisque les effectifs triplèrent en l'espace d'une décennie, quintuplèrent en vingt ans.

Cet afflux de membres permit, certes, au Lloyd's d'accroître ses facultés, mais

aussi le transforma en profondeur. Les relations personnelles fondées sur une confiance réciproque disparurent alors. Le temps était révolu où le souscripteur du syndicat acceptait des parts de risques pour lui-même, sa famille, ses amis et les relations de ceux-ci. Désormais, le marché était nettement scindé en deux : les professionnels et les investisseurs, sans autre lien entre eux qu'un rapport commercial.

Parallèlement à cette évolution, un second bouleversement se produisit, aussi décisif. Les principaux courtiers du Lloyd's, déjà de taille très respectable, devinrent peu à peu, tant par croissance interne qu'à la faveur d'acquisitions, des entreprises de stature internationale. L'exemple le plus connu de cette ascension reste le groupe Sedgwick. Les *names*, si fortunés soient-ils, même regroupés au sein de syndicats, ne pèsent guère face à des courtiers dont le chiffre d'affaires se compte en milliards de dollars.

Au fil des ans, depuis les lendemains de la guerre et de plus en plus, les courtiers avaient pris des participations dans les agences. Ils eurent ainsi progressivement la haute main sur plus de la moitié des capacités de souscription du marché. Les conflits d'intérêts étaient patents entre eux et les *names*, mais aussi les assurés. Il est en effet tentant de diriger des nouveaux membres vers les syndicats que l'on contrôle, lesquels ne sont peut-être pas les plus profitables du marché, ou n'utilisent pas la totalité des capacités de souscription des nouveaux venus.

Il est aussi facile de placer ses affaires auprès des mêmes syndicats. Leur dépendance les rend nécessairement plus compréhensifs pour accepter des risques peu recherchés et ce à des taux peut-être plus avantageux que ceux que le souscripteur aurait accordés de prime abord. A l'inverse, il est possible également d'imaginer des garanties acquises à des prix qui ne sont pas les meilleurs que le client aurait pu espérer trouver sur le marché. Ou bien encore, la commission peut se révéler plus substantielle qu'à l'ordinaire. On peut même se hasarder à transférer une partie du coût de production, des frais de gestion depuis les sociétés de courtage vers les agences et de celles-ci vers les syndicats...

D'autres particularités propres au Lloyd's pèsent sur son développement. Les assurances de personnes, en particulier sur la vie, comptent aujourd'hui pour une très large part dans les résultats des sociétés. Le Lloyd's est quasi exclu de ce marché de par son mode de fonctionnement. La longueur des obligations contractées requiert pour les honorer des assureurs ayant eux-mêmes une existence prolongée dans le temps. Or les syndicats n'ont pas la personnalité morale, les *names* vont, viennent et se retirent du marché... C'est l'une des raisons pour lesquelles les activités vie des Lloyd's sont limitées au court terme.

Il convient ici d'apprécier la technique par laquelle la Bourse de Lime Street combine les engagements futurs à l'égard des assurés et le perpétuel mouvement des *names*. Le système comptable du Lloyd's est triennal. Chaque année calendaire de comptes est laissée ouverte durant deux années supplémentaires,

avant la détermination du profit ou de la perte éventuelle. Cela permet, d'une part, d'encaisser la totalité des primes de l'exercice, souvent calculées sur des éléments variables généralement connus à l'issue de celui-là. D'autre part, et surtout, il est possible d'espérer que la majorité des sinistres dus au titre des souscriptions d'une année donnée sera réglée pendant cet exercice triennal. Pour mettre un terme aux engagements financiers des *names* au regard de cette année considérée – remarquons ici que certains ont, au moment des résultats, changé de syndicats, voire cessé leurs activités de souscription soit volontairement, en quittant le marché, soit en raison de leur décès –, il est fait appel à la technique de réassurance pour clôture au sein même de la Bourse. Souscrit, au plus tôt, à l'issue de la deuxième année qui suit celle de l'acceptation du risque, le traité garantit le compte sur l'exercice suivant, généralement du même, parfois d'un autre syndicat.

La prime sera versée par les membres participant à l'exercice précédent à ceux de l'exercice suivant. Elle couvrira donc la totalité des montants estimés des sinistres en cours, y compris ceux qui sont survenus mais qui n'ont pas encore été expertisés, concernant les risques acceptés durant l'exercice comptable en question, mais aussi ceux en souffrance de toutes les années précédentes réassurés dans ce même exercice.

Les résultats des participations et des activités internationales pèsent également de plus en plus dans les bilans des sociétés. Toujours de par son organisation, le Lloyd's est exclu de ces perspectives de développement. La concentration des opérations à Londres a traditionnellement mis les souscripteurs dans une position attentiste vis-à-vis des risques d'« outre-mer », auxquels ils n'accèdent que par le canal des courtiers qui cherchent à les placer à Lime Street.

## VI. DES ÉVOLUTIONS FAVORABLES

La grande souplesse de l'organisation combinée à sa capacité reconnue d'autorégulation lui a permis d'évoluer et de s'adapter au fil du temps. Les grosses tempêtes qui ont secoué le navire ces dernières années ont fait apparaître la nécessité de nouveaux aménagements. Il convient ici de noter les réformes essentielles entreprises suite à la publication du rapport Neill en 1987. L'un des premiers soucis de la commission d'enquête a été de rééquilibrer le marché en faveur des *names*, dont on avait quelque peu oublié les intérêts au cours des temps passés. Différentes mesures telles que la réforme des institutions dirigeantes de la Bourse, au sein desquelles les membres actifs ont été mis en minorité, mais aussi le renforcement de l'obligation d'information des *names* à leur arrivée sur le marché et durant leur participation aux activités d'un syndicat, ou le devoir formellement énoncé d'agir, pour les agents, au mieux des intérêts de leurs clients, ou bien encore la réforme de la clause de déficit ou la normalisation des modes de calcul des frais d'agence sont autant de points positifs en faveur des membres.

Parallèlement, l'activité des professionnels du marché est plus contrôlée qu'elle ne l'était auparavant. Cela vise à éviter, autant que faire se peut, les malversations et autres abus des années écoulées. Depuis les affaires Alexander Howden et PCW, où de faux contrats de réassurance avaient permis de détourner des fonds conséquents, le Lloyd's a revu ses modes de gestion, de comptabilité et de règlement. Des décisions ont été prises en vue d'améliorer la formation, d'encadrer l'enregistrement et de vérifier la bonne tenue, à l'occasion de réenregistrements quinquennaux, des intervenants sur le marché.

Le Lloyd's a également veillé à la séparation des intérêts entre les courtiers et les agents. Ces opérations de désengagement ont porté sur des montants importants, plusieurs centaines de millions, et suscité de vives protestations chez les professionnels en raison des pertes sensibles de capitaux dues aux très courts délais laissés par les instances dirigeantes pour vendre les parts litigieuses. Mais l'émergence, consécutive à ces réorganisations, de puissantes agences de souscription constitue un contrepoids positif à l'influence des sociétés de courtage. L'agence Wellington Underwriting Holdings, par exemple, dispose d'une capacité d'un demi-milliard de livres, dont près de 150 millions pour son seul syndicat maritime... On a cherché également à s'assurer de la solidité financière et de la solvabilité des courtiers. Le but était de permettre un transfert normal et rapide des primes reçues vers les syndicats qui accordent leur garantie. Néanmoins, la volonté d'encadrer étroitement le courtage se heurte à un obstacle non négligeable : de nombreuses sociétés de courtage sont filiales de groupes extérieurs au marché, souvent étrangers, sur lesquels le Lloyd's ne peut avoir d'influence.

Toutes ces mesures prouvent à la fois la volonté et la capacité du Lloyd's à se réformer, pour éviter la reproduction des événements passés. Bien sûr, ces transformations ont été entreprises sous la pression des événements et n'auraient sinon jamais vu le jour, comme l'ont fait remarquer certains esprits chagrins. Mais quelle institution peut se prévaloir de modifications aussi profondes en un si court laps de temps, et surtout en l'absence de contraintes extérieures ?

## VII. LES RÉSULTATS

Les résultats restent cependant mauvais. Les derniers chiffres publiés, à la fin du mois de juin 1992, concernent l'exercice 1989, du fait du système de comptabilité triennale. Ils font état d'un déficit de 2,063 milliards de livres sterling, soit les pertes les plus importantes de l'histoire du Lloyd's. Seuls les marchés automobile et aviation sont légèrement bénéficiaires (respectivement 52 et 16 millions de livres). L'exercice 1990 ne devrait pas être très brillant non plus. Cela s'explique en partie par les catastrophes naturelles, essentiellement des tempêtes, voire des cyclones, comme Hugo, (5,8 milliards de dollars de dégâts en 1989), qui ont frappé les différentes régions du globe ces dernières années.

En effet, depuis 1987, chaque exercice a été le théâtre d'une catastrophe naturelle de grande ampleur. La dernière en date est le typhon 19 qui a causé, en septembre 1991, à l'archipel nippon, des dommages évalués à 2,2 milliards de dollars, dont le quart devrait être supporté par le marché international de la réassurance, et pour une bonne part à Londres. D'autres grands sinistres, tel que Piper Alpha, ont lourdement obéré les bilans.

Mais tous les grands assureurs en ont supporté les conséquences. Pour ne considérer que les Britanniques, les derniers résultats des sociétés Royal ou Commercial Union, Eagle Star ou General Accident traduisent cet état de fait. Les pertes techniques de la profession outre-Manche pour le même exercice 1989 s'élevaient à 6,8 milliards de livres. Elles resteraient supérieures à 5 milliards de livres pour 1990... Les assureurs du continent ne sont guère mieux lotis : les pertes techniques des assureurs dommages en France seraient de 5,2 milliards de francs, elles avoisineraient les 2 milliards de deutsche Mark en Allemagne. Seules les réserves financières et, de plus en plus, les plus-values de cessions permettent de redresser la barre. Comme tous les assureurs, les souscripteurs du Lloyd's ont travaillé, ces dernières années, avec des taux déraisonnablement bas. Une part très importante de leurs activités ayant trait aux risques industriels ou de responsabilité, les résultats s'en ressentent nécessairement. Depuis, à l'instar des compagnies, les taux remontent. Les premières estimations pour 1990 laissent entrevoir un déficit beaucoup plus limité. 1991 devrait voir revenir le profit à Lime Street. Par ailleurs, le Lloyd's est fortement engagé sur le marché américain. Les probables sinistres liés à l'amiante – les médias ont longuement rapporté ces derniers mois les actions collectives regroupant parfois plusieurs milliers de demandeurs, intentées devant les juridictions américaines, ou celles qui visent à contraindre les sociétés d'assurances à régler les frais pour débarrasser de l'amiante des bâtiments tels que le World Trade Center ou l'aéroport Kennedy –, à la pollution ou, plus simplement, à la responsabilité exploitation ou après livraison sont autant de nuages noirs à l'horizon. Un troisième handicap, enfin, défavorise le Lloyd's dans ses performances par rapport aux assureurs classiques. Il est dû à l'importance que revêt la réassurance dans l'ensemble des activités du marché. Cela est plus particulièrement vrai dans des branches telles que le maritime ou l'aviation.

## VIII. DYNAMISME ET INNOVATIONS

Toutes ces contraintes techniques sont, dans une certaine mesure, communes à l'ensemble de la profession. Le Lloyd's subit comme tout le monde le marasme du moment. Mais cela n'empêche pas les souscripteurs du Lloyd's d'innover ou d'accepter de garantir sinon l'inassurable, du moins ce qui est parfois considéré comme techniquement difficilement assurable par de nombreuses sociétés. Deux exemples suffisent à prouver le dynamisme du marché, au milieu des rumeurs de mauvaise santé qu'on lui prête. Le premier, et le plus

éclatant, tient à l'assurance des objets d'art. Citons seulement la couverture, par le biais du courtier Alexander Howden, de l'exposition itinérante Rembrandt pour un montant de 1,3 milliard de dollars. On pourrait également évoquer l'exposition consacrée, à la National Gallery de Washington, au cinquième centenaire de la découverte de l'Amérique par Christophe Colomb. Le risque, évalué à 1 milliard de dollars, a été placé via Nicholson Chamberlain Colls, un autre courtier du Lloyd's.

La seconde illustration, mais il y en aurait bien d'autres, pourrait être la couverture continue des navires et aéronefs en transit au Proche-Orient durant les heures les plus tendues du début de l'année 1991. Malgré le pessimisme de la profession, malgré la prise en charge d'un premier et très coûteux sinistre, survenu dès les premières heures des événements au Koweït –, la confiscation par l'envahisseur irakien des appareils de la compagnie aérienne nationale –, les souscripteurs de Londres ont continué à accorder, à des taux majorés certes, leur garantie. Au-delà de leur pratique jusqu'alors traditionnelle, ils ont accepté de couvrir les risques terrestres de terrorisme et de sabotage, alors même que le régime de Bagdad enjoignait les organisations terroristes du monde entier de frapper les intérêts occidentaux.

Une autre innovation permet de mesurer son évolution. Depuis une année, le conseil du Lloyd's a approuvé la constitution d'une compagnie de réassurance, le Run-Off Re, au sein même de la Bourse. Cette réassurance des engagements concernant les affaires en cours de liquidation de certains syndicats est une protection supplémentaire des intérêts des assurés, après les traditionnels traités de réassurance pour clôture, internes aux syndicats.

Après les récents déboires, les autorités du marché cherchent à en réorienter quelque peu les activités. En ce qui concerne le développement géographique, d'une part, et pour contrebalancer le poids du monde anglo-saxon en général, et des États-Unis en particulier, sur le chiffre d'affaires global, le Lloyd's tente de se développer en direction des marchés de l'Est, de la zone Pacifique, mais surtout de l'Europe continentale. Sept pays de la CEE ont déjà accordé une licence : la France, la Belgique, les Pays-Bas, l'Allemagne, l'Irlande, l'Italie et, dernièrement, la Grèce. L'encaissement réalisé dans la Communauté, hormis le Royaume-Uni, représente approximativement un dixième du chiffre d'affaires de Lime Street. Cela reste peu par rapport aux 70 % de l'encaissement total libellés en dollars américains, dont 55 % réalisés aux États-Unis même. Autre signe d'ouverture vers le continent, la filiale londonienne du n° 1 du courtage espagnol, Gil y Carvajal SA, vient d'être agréée comme *broker* au Lloyd's. C'est le premier courtier non britannique dans l'histoire tricentenaire du Lloyd's.

D'autre part, le Lloyd's attaque les « petits risques ». Les pertes subies en risques industriels l'ont conduit à rechercher désormais de façon plus explicite les PME et même les particuliers. Cela est surtout vrai en Grande-Bretagne. La distribution de produits auto et multirisque habitation se fait même par le biais de courtiers extérieurs non agréés au Lloyd's !

Mais il y a plus préoccupant que les pertes enregistrées, quoique substantielles. Celles-ci peuvent, comme pour tous les assureurs de la planète, s'expliquer par des cycles défavorables, des acceptations à des taux insuffisamment élevés dans des marchés trop limités, voire des dérèglements accidentels dans les flux financiers. Un relèvement des tarifs, des réformes et une surveillance accrue du marché, une réorientation de la stratégie de la Bourse et le temps devraient permettre très certainement de redresser la barre.

## IX. LA RESPONSABILITÉ DES NAMES

La remise en question du fondement même du système, à savoir la responsabilité illimitée et personnelle des *names*, semble se faire jour depuis quelques années de façon de plus en plus appuyée. Face aux pertes subies, parfois colossales, les *names* se sont unis pour se défendre. L'action de l'Association des membres du Lloyd's ou celle de la toute récente Société des *names* sont certes légitimes. Cela a permis de revoir les procédures comptables, les circuits des primes, de préciser les obligations des agents envers leurs clients, d'élaborer des techniques de résolution des différends éventuels... De telles mesures, outre qu'elles facilitent le règlement interne des problèmes sans la publicité d'instances judiciaires, visent aussi à terme à restaurer la nécessaire confiance des *names*, quelque peu ébranlée par ce que l'on a appelé les « affaires » successives et plus encore par les déficits récents, à rééquilibrer le marché.

Mais tout ne peut être bouleversé sous peine de voir disparaître la spécificité, voire l'existence même du système. On peut admettre que l'action des *names* contre un agent qui n'aurait pas respecté ses obligations à leur égard soit désormais collective au sein d'un groupement de défense d'intérêts, et non plus individuelle comme le veut la tradition. Certains trouvent d'ailleurs une bonne fin en marge des procédures. Le cas le plus connu, en raison essentiellement des membres des *names* parties prenantes ( 987 ) et des indemnités allouées (1,16 million de livres sterling), reste l'affaire Outhwaith. L'agence de souscription et les 80 agences de membres ayant inscrit les *names* auprès du syndicat géré par la première ont accepté de verser un dédommagement aux membres, pour compenser les pertes entraînées par leur négligence dans la souscription. Il est plus contestable de rechercher la responsabilité de la Corporation qui aurait failli dans sa surveillance du marché et de la sorte aurait été à l'origine de certaines pertes et indélicatesses.

La jurisprudence, source essentielle du droit dans un pays de common law, est bien établie. Le Lloyd's lui-même ne participe pas à l'opération d'assurance, ses organes directeurs ne sauraient être poursuivis et tenus pour responsables. Le Lloyd's Act de 1982 a d'ailleurs consacré l'immunité du Lloyd's face à d'éventuelles poursuites judiciaires.

Des demandes en justice sont néanmoins introduites. Un tribunal américain s'est récemment déclaré incompétent de par la signature d'une clause attribu-

tive en faveur des juridictions britanniques par les *names* lors de leur admission. La High Court vient de considérer cette définition de la responsabilité de l'institution à l'égard des membres comme une question préalable à tout examen au fond... A ce jour, les tribunaux ont toujours donné raison à la Corporation lorsqu'elle plaidait pour obtenir des *names* l'exécution de leurs obligations. A plusieurs reprises au cours des mois écoulés, les magistrats ont dénié aux membres le droit de voir geler leurs avoirs et déclaré que la décision d'appeler des fonds et de décider du montant de ces règlements faits par les *names* relevait de la seule appréciation des agents. Les organes directeurs du marché l'ont plusieurs fois laissé entendre, et leur position a toujours été aussi ferme dans la détermination que claire dans sa formulation : il n'est pas possible pour un *name* d'espérer ne pas payer, ni même différer le règlement de ce qui est valablement dû de par sa qualité et le cours des affaires dans lesquelles il est engagé. L'une des forces traditionnelles du Lloyd's reste la confiance. Une seule exception, fût-elle judiciaire, à l'engagement de règlement d'un sinistre conduirait rapidement à la ruine de l'édifice. Bien sûr, les *names* qui pensent avoir été lésés par la façon dont leur agent a conduit leurs affaires peuvent toujours mettre en jeu sa responsabilité. La sauvegarde de l'intérêt des *names* est explicitement posée comme l'une des obligations de l'agent. Néanmoins, le vieux principe « d'abord payer, poursuivre ensuite » demeure plus que jamais en vigueur.

D'aucuns vont plus loin et demandent la limitation de la responsabilité des *names*. Seule une partie de leur fortune serait ainsi engagée par les opérations d'assurance. La consécration d'un tel patrimoine d'affectation conduirait sans nul doute à la disparition du système. Quelle différence essentielle y aurait-il alors entre un actionnaire d'une société et un membre « à responsabilité limitée » au sein d'un syndicat ? L'intérêt de l'assuré, dont la sauvegarde justifiait le principe de non-limitation, en souffrirait certainement : la meilleure de ses garanties disparaîtrait, mais il ne retrouverait pas pour autant la solidarité entre les *names*. S'il est possible de transformer un bâtiment pour en adapter sa destination, en améliorer son caractère fonctionnel au fil du temps, attaquer les fondations ne saurait qu'entraîner la ruine de la construction.

Parmi les mesures préconisées par le rapport Rowland, l'une des plus importantes vise à aménager non pas le principe de responsabilité illimitée, mais les conséquences de sa mise en œuvre. A compter du 1er janvier prochain, et moyennant un prélèvement de 0,25 % sur leur limite de prime, les *names* seront garantis pour les pertes supérieures au total des engagements cumulés sur quatre années. Malheureusement pour les *names* ruinés, il n'y a pas de rétroactivité...

La structure même de l'actionnariat, si tant est que l'on puisse user de ce terme, peu appropriée au marché, peut se révéler un handicap. Le recrutement massif des années 80 a conduit à accepter un très grand nombre de *names* issus des classes moyennes. Certainement plus limités dans leur facultés, et donc

proportionnellement bien plus exposés que les membres très fortunés, ils n'ont peut-être pas, par ailleurs, été pleinement conscients de l'étendue de leur engagement, aveuglés par deux décennies ininterrompues de profits généralement conséquents. On peut, par ailleurs, valablement s'interroger, eu égard à la relation modulée de leur patrimoine, sur la disponibilité permanente à laquelle ils s'étaient engagés quant à la fraction de leur fortune qu'ils avaient entendu consacrer à la souscription. Lorsque les années noires survinrent, ils furent par nécessité plus touchés que les autres. La responsabilité illimitée n'était plus aussi théorique qu'elle le semblait...

Une autre caractéristique du Lloyd's est la concentration d'invidus très fortunés, de personnalités de premier plan du monde de la politique ou du spectacle. De par leur état et leur patrimoine, ce sont des gens très influents et donc à même, sinon de créer, du moins de gonfler l'événement, d'organiser – cela s'est vu – une campagne contre l'institution. Alors même qu'une société qui a fait de mauvaises affaires n'émeut personne lorsqu'elle est mise en faillite, il en va tout autrement lorsqu'il s'agit d'individus. Mayot sanglotera dans sa chaumière sur les malheurs du château...

Malgré tout, la confiance des assurés dans le Lloyd's semble solide. Diverses mesures ont été prises pour la conforter. La constante attitude de la Corporation dans la poursuite des *names* sur leurs biens, lorsqu'ils se refusent à honorer leurs engagements, en est une. Il en va de même pour la majoration de 0,66 à 1,66 % du taux de la cotisation appliquée à la limite de prime des membres. Les sommes ainsi collectées sont reversées au Fonds central du Lloyd's, ultime ressource pour l'assuré en cas de défaillance d'un membre. Il passe ainsi de 500 millions à 1 milliard de livres. Par ailleurs, l'étude menée par le cabinet Hoare Govett Investment Research, publiée ce printemps, conclut à une solvabilité du Lloyd's très nettement supérieure à celle de ses principaux concurrents britanniques et américains.

Préserver, voire retrouver, la confiance des *names* se révèle plus délicat. L'annonce par la Corporation de l'abandon du projet d'aide aux *names* ruinés, en raison de l'impossibilité de faire supporter par le marché une telle charge, a été le signal de la révolte. N'ayant plus guère à perdre, beaucoup tentent par tous les moyens de s'opposer à la saisie de leurs biens. Il s'ensuit une avalanche d'instances qui, outre leur coût, ralentissent encore la cadence des règlements du Lloyd's, déjà peu réputé pour sa célérité. La prolifération des procès aurait, à terme, pour conséquence la quasi-paralysie du système. La publication du rapport de l'ancien président du Securites and Investments Board, la COB britanique, sir David Walker, lequel dément les éventuels « délits d'initiés » que l'on avait cru déceler, n'a pas suffi à calmer les esprits. La prochaine réforme du conseil en deux organes (un conseil de marché chargé de la gestion du marché et du développement commercial, et un conseil de contrôle, indépendant, compétent pour éditer les règles de fonctionnement), le remplacement de l'actuel président par une figure incontestée de la Bourse, David Rowland,

laissant augurer des réformes en profondeur, les mesures de réduction des frais de gestion, l'un des points faibles de l'institution – le but est de diminuer de 30 % les coûts de production –, et surtout le redressement du marché, déjà perceptible, devraient, avec le temps, restaurer cette indispensable confiance.

La chute des effectifs traduit le désarroi des *names*. La tendance s'est en effet aujourd'hui inversée. De plus de 33 500 membres, en 1988, on est passé à 26 500 en 1991. Si l'hémorragie devait se poursuivre, ce serait l'expansion même du marché et, à terme, son existence qui se verraient compromises. La possibilité d'accroître la capacité du Lloyd's s'ouvrant à des personnes morales, tel qu'exposé dans le rapport Rowland, outre le nécessaire laps de temps pour qu'une nouvelle « loi privée » soit testée à Westminster – au moins trois années –, ne devrait pas être non plus la panacée. Probablement exclues de certains domaines trop particuliers, les sociétés candidates se verront par ailleurs, contrairement aux personnes physiques, réclamer le dépôt de la totalité des fonds donnés en garantie de leurs activités. Il n'est pas certain que la rentabilité soit meilleure au sein du Lloyd's qu'en indépendant... Le fondement de l'institution a malgré tout de bonnes chances de demeurer l'individu - personne physique. Combien en restera-t-il ? Mais il convient néanmoins de relativiser le phénomène. D'une part, les facultés moyennes des membres progressent. Elles sont environ de 450 000 livres à ce jour. La perte en capacité totale est donc plus limitée qu'on ne l'imaginerait de prime abord. D'autre part, on peut raisonnablement espérer que cette période de flottement, de doute prenne fin à relativement brève échéance. Les mesures de redressement du marché, entreprises tant dans son fonctionnement que dans ses choix stratégiques, devraient porter leurs fruits. La situation désastreuse du secteur des assurances, tant au niveau mondial, pour ce qui est de la réassurance, que pour le marché domestique outre-Manche, ralentit quelque peu ce rétablissement.

Ces soubresauts auront peut-être permis également d'éclairer le sentiment de certains *names*. L'assurance est un métier et un métier à risque, non une loterie où l'on gagne à tous les coups. L'expansion continue des décennies écoulées – 1988 était la première année de pertes depuis vingt et un ans –, avait semble-t-il, contribué à négliger cette réalité. Le système original du Lloyd's permet aux sommes déposées entre ses mains à titre de garanties, et aux fonds conservés par devers les membres, mais retenus pour le calcul de leur limite de prime, de continuer à fructifier. Ces dividences, accrus de revenus que l'on peut raisonnablement espérer retirer de toute opération d'assurance, augmentés des produits financiers, généralement conséquents, issus des placements, faisaient jusqu'alors de la qualité de *name* une situation très honorable, certes, mais surtout profitable. Malheureusement, les profits considérables, en partie dus à la possibilité de faire doublement fructifier son capital de par le système original du Lloyd's, peuvent se transformer parfois en des pertes non moins colossales. Aussi la candidature à Lime Street doit-elle être envisagée plus comme une démarche d'entreprise que comme un placement de bon père de famille.

Malgré quelques ennuis de constitution, la vieille dame de Lime Street a des ressources insoupçonnées. En ces temps de grandes chaleurs, elle est parfois affaiblie. Mais ses voisins ne souffrent-ils pas aussi de la canicule ? Le rétablissement ne saurait se faire attendre longtemps ! Nous conclurons en reprenant les propos du recteur Lambert-Faivre : « Il en faut davantage pour abattre le Lloyd's qui, comme le Phénix, se redresse après chaque crise en tentant lui-même de toujours concilier la souhaitable protection des *names*, sur la garantie desquels il repose, et l'indispensable protection des assurés qui a fait sa gloire » ■

QUENTIN PAILLARD*

# DISCUSSION

Philippe Tailhandier est mieux informé sur le Lloyd's que la plupart de ses contemporains. Il a approché l'institution avec une curiosité toujours renouvelée et une grande ténacité, puisque son premier ouvrage, *Trois Siècles de Lloyd's*, primé par l'Institut des assurances de Lyon, est de 1988. Entre cette date et l'article de *Risques* qui prolonge son étude, que de changements au Lloyd's qui n'ont pas échappé à l'examen minutieux de l'auteur. Parmi ceux-ci :

– l'application par le conseil des 67 recommandations du rapport de sir Patrick Neill qui a donné aux membres du Lloyd's une protection réglementaire au moins équivalente à celle dont bénéficient les investisseurs de la City dans le cadre du Financial Services Act ;

– l'ouverture du Lloyd's à l'Europe avec des implantations directes dans les principaux pays du continent ;

– l'acceptation par le conseil de l'ensemble des conclusions du rapport Rowland – y compris celle qui transfère effectivement à partir du 1er janvier 1993 les principaux pouvoirs de direction du Lloyd's à un conseil du marché ;

– l'irruption des médias dans la vie de l'institution. L'institution du Lloyd's est passée – sans aucun doute définitivement – de l'ombre voilée par l'histoire, où elle se plaisait depuis longtemps, à la lumière de la presse écrite et audiovisuelle. Ce mouvement qui commençait l'année du tricentenaire (en 1988) n'a cessé de s'amplifier depuis ;

– les grandes pertes de 1989 et 1990 qui suivent deux décennies de prospérité.

A l'issue de cette époque sur laquelle se concentre Philippe Thailhandier, le Lloyd's n'est simplement plus vraiment le même. Peut-on, comme le fait l'auteur, continuer de le comparer à une vieille dame ? Je penserais plutôt à une jeune femme, belle et bien dotée, malgré les dépenses inconsidérées de quelques-uns de ses derniers amants ! Sa confiance s'appuie sur la certitude qu'elle est bien armée pour sortir renforcée de la crise qui l'a affectée – comme le monde qui l'entoure, d'ailleurs.

## I. LE PARADOXE DE LA CROISSANCE

Les deux David (Coleridge et Rowland), dans le même temps qu'ils annoncent les pertes du marché pendant la période écoulée, conduisent le Lloyd's vers la croissance.

### 1. La croissance de la sécurité

La sécurité du Lloyd's pour ses assurés n'a jamais été sérieusement mise en question. Sa marge de solvabilité se compare avantageusement à celle des compagnies américaines ou britanniques (selon le rapport d'experts indépendants Hoare Govett). Les ressources de la société au 31 décembre 1991 sont à leur plus haut historique, à 20,278 milliards de livres. Le Fonds central – celui qui protège les assurés – atteint en 1992 le niveau record de 1 milliard de livres. La même année, le conseil adopte également la recommandation n° 12 du rapport Rowland qui tend à renforcer les réserves des membres dans chaque syndicat.

* *Mandataire général au Lloyd's.*

### 2. La croissance de la capacité

La capacité est la mesure – essentielle au Lloyd's – du montant des primes que les syndicats peuvent percevoir. Malgré les difficultés de l'exercice qui consiste à prévoir une croissance dans un marché libre soumis à de nombreux aléas extérieurs, le conseil fixe des objectifs et se donne des pouvoirs pour réguler la capacité (recommandations n° 2 et n° 3). L'objectif est une croissance de la capacité du Lloyd's en termes réels pendant les cinq années à venir.

### 3. Les économies

La période qui se termine a vu un accroissement excessif des dépenses, en particulier chez les agents de membres et les agents de souscription, qui ont dû faire un effort particulier sur les plans de la réglementation et de la transparence de l'information. La nouvelle période voit un déclin du nombre des membres et un grand nombre de fusions ou d'absorptions chez les agents, ce qui permettra de peser sur les coûts. Le besoin d'économies à réaliser dans le meilleur délai est de 30 % (recommandation n° 48). Les moyens d'y parvenir sont variés, quelquefois douloureux.

Prenons, par exemple, le placement électronique des affaires. Introduit en 1992, il est aussi appelé le JMI (Joint Market Initiative), car il connecte entre eux les syndicats de souscription, les courtiers, les compagnies d'assurances. Les investissements en matériel et en logiciel ont été réalisés et il s'agit maintenant de les rentabiliser. L'économie attendue est de l'ordre de 10 à 15 % en coût et peut affecter jusqu'à 30 % des effectifs en charge des placements. Comment pourrait-on imaginer que l'exemple d'un grand courtier ayant réussi à rendre systématique l'emploi du placement électronique ne soit pas suivi par ses compétiteurs ?

## II. LA CONFIANCE EST LA DEVISE DU LLOYD'S

Il n'y a pas de croissance sans confiance.

### 1. La confiance des membres

Philippe Tailhandier a justement décrit le désarroi des *names* frappés par les pertes catastrophiques actuelles et, pour certains d'entre eux, terriblement inquiets par ce que l'on appelle le « principe de la responsabilité illimitée ». L'assemblée générale de 1992 a duré six heures et demie... Elle a été suivie d'un vote par correspondance où une motion de confiance était opposée à des motions de défiance. Il est juste d'en noter le résultat : suffrages exprimés : 71 % (23 398 / 32 628). Pour la confiance : 80 %.

L'immense majorité des membres du Lloyd's a confiance en la capacité du Lloyd's à « sauver ses blessés », selon une expression de David Coleridge, et à retrouver la prospérité. Il est vrai que, dans le même temps, les plus inquiets ont été confortés par l'annonce de la mise en place, le 1er janvier 1993, d'une réassurance obligatoire des pertes en excédent de 80 % de la limite de primes. Le principe de la responsabilité illimitée est respecté, mais, en pratique, au-delà d'un seuil élevé de pertes, un mécanisme collectif prendra le relais du membre individuel.

## 2. La confiance des courtiers

Les réformes en cours sont favorables aux *Lloyd's brokers*, ce qui explique peut-être la première arrivée au Lloyd's d'un courtier espagnol, Gil y Carvajal SA. Les *Lloyd's brokers* conservent un accès privilégié pour le placement des grandes affaires.

Le nouveau conseil du marché, présidé en 1993 par un ex-courtier, comprendra également un représentant élu de l'Association des courtiers. Le conseil, enfin, a reçu mandat de revenir sur l'interdiction, contenue dans le Lloyd's Act 1982, des participations croisées entre les deux familles professionnelles. En bref, le Lloyd's reconnaît plus que jamais l'importance économique du courtage et le courtage s'assure d'un accès chez un fournisseur irremplaçable.

Je salue enfin la conclusion de Philippe Tailhandier et la citation du recteur Lambert-Faivre. La conciliation de la protection des *names* et des assurés, quand les ouragans « historiques » se renouvellent chaque année, que la pollution menace, que la responsabilité civile explose, que les révolutions ne respectent plus les frontières de Yalta, est un métier et quelquefois un art. Le Lloyd's est une institution sans pareille pour tous ceux qui veulent couvrir des « hasards illimités », selon la formule d'A. Brown ■

# CHRONIQUES

## International

Yves de Mestier expose les grandes articulations du futur Code africain des assurances

## Crise

Claude Gilbert propose, à partir de l'accident de Jarrie, une analyse des comportements en situation de crise

## Droit

Jean-François David étudie les conséquences des dernières extensions de la responsabilité d'autrui par la Cour de cassation

## Livres

« Les Risques financiers. Évaluation, gestion, partage », Louis Eeckhoudt et Christian Gollier

« Des primes d'assurance au financement des risques. Éléments fondamentaux du risk-management », Yves L. Maquet

« Traité de droit des assurances, entreprises et organismes d'assurance », sous la direction de Jean Bigot

« Le Coût mondial du sida, 1980-2000 », Denis-Clair Lambert

YVES DE MESTIER*

# VERS UN CODE AFRICAIN des assurances



La situation de crise économique qui sévit depuis plusieurs années dans les pays d'Afrique francophone affecte gravement tout le secteur financier, et l'assurance en particulier, justifiant la décision prise par les ministres des Finances de la zone franc, réunis à Ouagadougou en avril 1991, d'entreprendre des réformes de fond, sur les conclusions présentées par un groupe de travail sur l'épargne. C'est en effet dans le cadre des réflexions engagées pour la constitution d'une véritable union économique régionale que les ministres ont décidé de promouvoir un nouvel environnement du secteur des assurances, eu égard à son rôle essentiel pour la mobilisation d'une épargne indispensable pour le financement des activités productives. Un comité d'experts fut alors constitué avec pour double objectif de préparer une réglementation unique et modernisée du secteur de l'assurance et de mettre en place une structure de contrôle commune dont la compétence serait étendue à l'ensemble des pays de la zone : la Conférence interafricaine des marchés d'assurances (Cima).

Résultat des travaux de ce comité, un traité international sur les assurances, comportant en annexe un véritable Code régional des assurances, a été présenté aux ministres des Finances au cours de leur réunion d'avril 1992 et signé au mois de juillet à Yaoundé. C'est donc un objectif ambitieux et qui dépasse largement le secteur de l'assurance, puisque ces travaux s'inscrivent très nettement dans le cadre d'une union économique qui sera, selon le communiqué publié à l'issue de la réunion de Ouagadougou, « appelée à déboucher, à l'instar de ce qui se fait aujourd'hui dans d'autres régions du monde, sur l'organisation d'un grand marché disposant de règles communes et d'une autorité économique assurant un meilleur équilibre de la politique économique et monétaire ».

## I. CONSTAT

Le constat effectué par le groupe de travail sur l'épargne suffit à mesurer l'étendue du problème ainsi qu'à justifier l'urgence de solutions appropriées :

– la sinistralité est très élevée, particulièrement en assurance auto qui représente plus de la moitié des portefeuilles ;

– les primes impayées, notamment par les entreprises publiques, atteignent parfois une part importante du chiffre d'affaires des entreprises d'assurance ;

– le blocage des tarifs d'assurance responsabilité civile auto ou la non-application des tarifs de référence entraînent ceux-ci à des niveaux inférieurs à la prime d'équilibre et contribuent au renchérissement des garanties annexes ;

– les indemnisations accordées par voie judiciaire aux victimes d'accidents et à leurs ayants droit sont élevées et en tout cas sans rapport avec le montant des primes ni avec celui des revenus des victimes ;

* *Chargé de mission pour les affaires internationales à la FFSA.*

– la réglementation des placements est inadaptée aux besoins des compagnies, qui manquent cruellement de placements diversifiés, sûrs, liquides et rentables. La situation actuelle en matière de placements est en effet caractérisée, notamment, par : l'absence de valeurs sûres émises par des organismes privés et, corrélativement, par l'absence de marché secondaire ; l'obligation de souscrire une part importante des provisions en bons d'État qui ne sont parfois pas remboursés à l'échéance et dont les intérêts, rarement versés, sont toutefois soumis à l'impôt ; l'obligation de participer au financement de programmes immobiliers coûteux et sans perspective de rendement ; la faiblesse du système bancaire auprès duquel sont placées les liquidités des entreprises d'assurances.

Conséquence de ce qui précède, l'absence d'environnement économique et réglementaire satisfaisant constitue un obstacle sérieux à une réelle contribution de l'assurance au développement économique, de même que la détérioration constante du climat de confiance incite à la délocalisation de l'épargne disponible, ou à son repli vers le secteur informel.

## II. RÉFORMES

Les réformes approuvées par les ministres devront permettre une organisation intégrée des marchés d'assurance dans les États africains de la zone franc. Pour cela, le traité répond à deux objets :

– valider l'existence d'un Code des assurances régional, véritable législation unifiée pour l'ensemble de la zone ;

– créer des instances communautaires de décision et de contrôle, dotées de pouvoirs supranationaux.

### 1. Le Code des assurances régional

Ce texte de près de 550 articles se divise en cinq livres, rédigés dans un souci de modernité et d'adaptation aux spécificités africaines :

– livre I : contrat d'assurance ;
– livre II : assurances obligatoires ;
– livre III : les entreprises ;
– livre IV : règles comptables applicables aux entreprises d'assurances ;
– livre V : agents généraux, courtiers et autres intermédiaires d'assurances et de capitalisation.

La réglementation des placements et la barémisation (indemnisation des dommages corporels) constituent deux aspects fondamentaux de cette réforme, qui comporte par ailleurs d'autres innovations importantes.

#### ■ *Les placements*

Les règles applicables aux placements ont été formulées de façon à permettre un meilleur équilibrage des actifs des entreprises d'assurances en accordant à celles-ci une plus grande liberté de choix pour leurs placements. Les entreprises auront désormais la possibilité de placer jusqu'à 50 % de leurs actifs, avec un minimum de 15 %, en obligations émises par des institutions financières ou des banques multilatérales spécialisées dans l'aide au développement, ainsi qu'en valeurs d'État. En outre, dans le dessein de développer les possibilités des placements vers le secteur privé, 40 % des actifs pourront être placés dans des actions ou obligations cotées sur une place africaine de la zone, ou émises par une société ayant son siège social dans l'un des États de la Cima.

Ces proportions, dont les montants peuvent paraître bien ambitieux au regard des possibilités actuelles de ces pays, ont pour objet de faciliter l'émergence de nouvelles formes d'investissements dont la liquidité serait assurée par la constitution progressive d'un réel marché secondaire, notamment auprès de la Bourse d'Abidjan. Il est donc indispensable que très rapidement les institutions financières françaises et internationales spécialisées dans le développement, ainsi que les banques multilatérales opérant en Afrique, acceptent de procéder à l'émission d'emprunts obligataires en CFA dont les fonds, réinvestis sur place, contribueront au financement d'activités productives dans l'ensemble des pays de la Cima. Les projets de ce type sont actuellement en cours d'élaboration auprès de plusieurs de ces organismes ; il faut souhaiter qu'ils puissent voir le jour rapidement, ce qui serait à la fois un gage et une condition de la réussite de ces réformes.

Les investissements immobiliers seront par ailleurs limités à hauteur de 30 % des engagements réglementés, avec une quotité maximale de 10 % par immeuble ou en parts d'une même SCI. Cette mesure devrait avoir pour effet de limiter considérablement l'obligation faite parfois aux entreprises d'assurances de financer des programmes immobiliers coûteux et sans perspective de rendement, ainsi que de rééquilibrer la part de l'immobilier dans le portefeuille de certaines compagnies.

### ■ *La barémisation pour l'indemnisation des dommages corporels*

Les règles insérées à ce sujet dans le nouveau Code des assurances ont pour objet, d'une part, de limiter le montant global des sinistres et d'accélérer leur règlement, et, d'autre part, de réduire les fraudes et de rééquilibrer les résultats très déficitaires de la branche auto.

Grâce à une analyse très précise et détaillée réalisée par Henri Margeat, membre de la Commission de contrôle des assurances, des barèmes d'indemnisation ont été établis à partir des simulations effectuées au cas par cas dans plusieurs pays différents, et notamment en utilisant les régimes d'ores et déjà introduits au Togo, au Cameroun et en Côte-d'Ivoire. Ces barèmes couvrent jusqu'à un certain niveau la perte temporaire de revenus, l'incapacité permanente, le préjudice physiologique et économique de la victime, l'assistance d'une tierce personne, la souffrance physique et le préjudice esthétique, le préjudice de carrière, les frais funéraires, le préjudice économique et le préjudice moral des ayants droit du décédé.

Les indemnisations seront alors calculées en fonction du Smig annuel en vigueur dans chacun des États de la Cima, selon des clefs de répartition adaptées à la réalité locale ; la référence obligatoire aux grilles d'indemnisation devra permettre d'éviter les trop fréquents débordements qui conduisent les juges à attribuer des indemnités hors de proportion avec les facultés contributives des compagnies, ce qui n'est d'ailleurs pas pour satisfaire les intérêts de la communauté des assurés.

### ■ *Les autres innovations*

Le niveau des primes impayées devrait se réduire sensiblement par l'effet des deux mesures suivantes :

– la délivrance de la garantie sera subordonnée au paiement de la prime par l'assuré : pas de prime, pas de garantie ;

– 30 % seulement des primes arriérées, et de moins d'un an, pourront être représentées par la provision pour risques en cours.

La mise en place de ces deux mesures présentera à l'évidence des difficultés non seulement pour les assurés, mais aussi pour les entreprises et les intermédiaires parfois habitués à certaines complaisances qui devront disparaître ; il est raisonnable de prévoir un certain délai de transition à cet égard...

• La tarification en responsabilité automobile sera déterminée librement par les entreprises, sous réserve pour celles-ci de respecter un tarif minimal obligatoire. Ce tarif minimal variera, pour chaque État, en fonction de la zone de circulation et des caractéristiques propres au véhicule et à son conducteur habituel.

• Les assurances obligatoires ne concerneront que l'assurance automobile et les garanties attachées à la responsabilité civile automobile seront engagées indépendamment de toute notion de faute. S'agissant des assurances de facultés à l'importation, qui entrent habituellement dans le champ des assurances obligatoires, le code laisse aux législateurs nationaux le soin de prévoir ou non ce type de garantie, dont l'objet, considéré comme un acquis par de nombreux Africains, s'analyse en fait comme une contrainte supplémentaire entravant la compétitivité de ces marchés et constituant une pratique restrictive à la libre circulation des produits.

L'insuffisance ou l'incertitude des garanties offertes localement en couverture de cette assurance obligatoire conduisent fréquemment à une double assurance, ce qui contribue à renchérir le coût des marchandises transportées. Ce type de préoccupation a d'ailleurs été exprimé avec vigueur dans une récente déclaration de la Chambre de commerce internationale : « C'est l'ensemble du commerce international qui souffre des mesures restrictives imposées en matière d'assurance transport, l'économie du pays qui les impose perd les avantages liés au libre choix de l'assurance transport. Le rôle de cette dernière devrait être de faciliter et non de gêner les flux commerciaux » (CCI, Commission de l'assurance, Doc. 121/118 Rev. du 15 novembre 1991).

• Les actions en responsabilité contractuelle seront soumises à une prescription biennale, ou quinquennale dans les contrats d'assurance sur la vie lorsque le bénéficiaire est une personne distincte du souscripteur, et, dans les contrats d'assurance contre les accidents atteignant des personnes, lorsque les bénéficiaires sont les ayants droit de l'assuré décédé. Les actions en responsabilité extra-contractuelles seront également soumises à une prescription quinquennale.

## 2. Le traité sur les assurances

La création d'une Conférence interafricaine des marchés d'assurances (Cima), placée sous l'autorité du Conseil des ministres des assurances et se substituant à l'actuelle Cica, constitue une initiative institutionnelle.

Le Conseil des ministres, qui assurera la cohérence politique du dispositif, sera l'instance suprême de décision de la Cima, y compris pour prendre des décisions de nature législative, puisque c'est lui qui aura compétence pour apporter des modifications au Code des assurances régional.

Le contrôle technique des entreprises sera effectué par une commission de contrôle investie d'une mission générale de surveillance et d'organisation, composée de 9 membres choisis pour une durée de cinq ans, et assistée d'un corps de contrôleurs. Cette commission exercera par ailleurs un rôle primordial en matière d'agréments des compagnies d'assurances, puisque ceux-ci ne pourront être délivrés, pays par pays, qu'après avoir obtenu son avis conforme. De cette façon pourra être évitée l'attribution à vau-l'eau d'agréments sur certains marchés déjà très fragiles et pour lesquels l'assainissement et la restructuration des entreprises existantes constituent une priorité. Enfin, cette commission aura le pouvoir de décider des mesures de redressement pour les entreprises défaillantes et de prononcer des sanctions disciplinaires pouvant aller jusqu'au retrait d'agrément, avec toutefois une possibilité de recours devant le Conseil des ministres.

La préparation et l'exécution des travaux du Conseil et de la commission seront confiées à un secrétariat général, organe permanent de l'organisation, qui sera également chargé

d'attirer l'attention du Conseil sur d'éventuelles difficultés d'application de la législation unique au sein des États membres, notamment par les juridictions nationales.

Le fonctionnement de ces institutions, commission, corps de contrôle et secrétariat général, sera financé par une participation versée par les sociétés d'assurances selon un montant fixé par le Conseil des ministres. Cette contribution devra être dissociée de celle qui est perçue dans chaque État membre pour le fonctionnement des organes nationaux de contrôle. Les ministres devront bien évidemment tenir compte de cette dualité de contributions pour que celles-ci demeurent à des niveaux supportables pour les entreprises d'assurances...

Les objectifs très ambitieux de ce traité, qui, on le rappelle, dépassent largement l'assurance *stricto sensu*, supposent à l'évidence une réelle volonté d'intégration de la part des États signataires. C'est sur le sujet difficile des transferts de souveraineté, les Européens en savent quelque chose, que le projet présente un risque d'achoppement : il sera en effet nécessaire que la volonté politique d'intégration régionale exprimée déjà à de nombreuses reprises par plusieurs chefs d'État africains soit ensuite relayée par les Parlements nationaux auprès desquels sont déposés les instruments de ratification ■

CLAUDE GILBERT*

# L'ACCIDENT DE JARRIE

## entre réalité et virtualité



Une des manifestations les plus significatives de la réalité des risques dans les sociétés modernes est offerte par ce qu'on a appelé les « risques technologiques majeurs ». La caractéristique de ces risques n'est pas seulement l'ampleur des dommages qu'ils sont susceptibles de causer, mais aussi les situations de « crise » qu'ils provoquent lorsqu'ils viennent à se réaliser. En fait la crise a lieu pour que se réalise la catastrophe, elle a lieu encore dans ses effets. Ces situations sont devenues préoccupantes pour l'industriel d'abord, mais aussi pour l'assureur dans la mesure où la qualité de la gestion des crises ne sera finalement pas sans incidence sur l'ampleur des dommages et leurs réparations. Claude Gilbert, directeur de recherche au CNRS, auteur d'un livre important sur ces questions (*Le Pouvoir en situation extrême,* L'Harmattan, 1992), grand spécialiste avec Patrick Lagadec de ces questions, inaugure avec l'analyse de l'accident de Jarrie une chronique régulière sur ces questions. *Risques* s'honore ainsi de mettre les meilleures compétences au service de son programme d'études interdisciplinaires des risques.

Le 27 mai 1992, en début de soirée, les dernières personnes venant assister au débat arrivent au gymnase Clos-Jouvin, où sont déjà présentes plus de 500 personnes. L'animateur se prépare à donner la parole aux différents responsables placés en tribune et visiblement tendus. Des premiers rangs fuse alors une question à l'adresse de la représentante de l'Association d'information pour la prévention des risques majeurs, mettant en cause l'action entreprise par cette association qui réunit les pouvoirs publics, les industriels, les syndicalistes, etc. Brutale, cette interpellation augurait mal de la suite de la réunion avec la population, réunion voulue par le maire de Jarrie (Isère), avec l'accord des autorités préfectorales, un mois après l'accident survenu le 22 avril sur la plate-forme industrielle d'Atochem. Le maire, le directeur de l'usine, le représentant local de la Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE) et, de façon moindre, le chef du corps des sapeurs-pompiers de Grenoble s'attendaient cependant à de telles interpellations, dont ils admettaient la nécessité pour « crever l'abcès ».

L'atmosphère première de ce débat, qui fut finalement assez serein, traduisait l'exaspération d'une partie du public à la suite d'un événement mal vécu, bien qu'il ne se soit pas agi d'un accident majeur, mais, plutôt, d'un grave accident industriel limité à l'enceinte de l'usine et sans effet sur son environnement. Les causes mêmes de l'accident intervenu dans une des deux unités d'Oxysynthèse, filiale d'Atochem et d'Air liquide, et première installation

* *Chercheur au CNRS.*

industrielle mondiale pour la fabrication de l'eau oxygénée, sont encore mal connues. Bien que les enquêtes soient en cours, on sait cependant qu'il s'agit probablement de la conjonction de défaillances techniques et d'erreurs humaines. Selon l'industriel, tout a commencé aux alentours de 22 h 15 avec la défaillance d'un circuit imprimé provoquant un manque d'alimentation électrique sur une petite partie du système de contrôle, avec comme conséquence l'ouverture d'une vanne laissant échapper dans l'atmosphère de l'air comprimé destiné à l'unité OS 2. A la suite de cet incident, accompagné d'un sifflement entendu par des habitants de Jarrie, il a été décidé d'arrêter l'unité perturbée pour une courte durée. Un spécialiste est appelé pour remédier au manque d'alimentation électrique et, à 22 h 21, le secteur hydrogénation est mis en sécurité par la mise en action d'un bouton poussoir entraînant l'arrêt de pompes et la fermeture de vannes. Mais, toujours selon l'industriel, une partie seulement des opérations commandées par ce bouton aurait été réalisée et des manœuvres manuelles d'accompagnement, prévues par les consignes, n'auraient pas été effectuées. Aussi l'eau oxygénée se déplace et entre en contact avec des produits provoquant une décomposition qui s'emballe à partir de 23 h 4. Cinq minutes plus tard, une tuyauterie éclate sous la pression de l'oxygène dégagé, mettant le feu à l'installation. Lors de la déflagration, entendue à plusieurs dizaines de kilomètres à la ronde, un employé d'Oxysynthèse est tué et deux autres blessés.

Très rapidement, les sapeurs-pompiers de l'usine interviennent et établissent des rideaux d'eau pour éviter une propagation de l'incendie au reste de l'usine. Comme cela est prévu par un accord d'assistance mutuelle, ils reçoivent l'appui des services d'incendie des usines voisines (Rhône-Poulenc, Distugil). L'incendie est très spectaculaire, mais, contrairement à ce qui a pu se passer lors d'autres accidents industriels, les produits en cause sont identifiés et les moyens d'attaque connus. Même si de nouvelles déflagrations ont lieu, notamment dans les égouts dont les plaques se soulèvent, suite au déversement de produits inflammables, les sapeurs-pompiers d'Atochem peuvent engager une action décisive. Ils reçoivent un important appui des unités extérieures comme celle de Grenoble, qui se met à la disposition du responsable des secours de l'usine à qui revient la direction des opérations. Un partage des rôles a vite lieu, les pompiers des usines chimiques attaquant l'incendie dont ils auront la maîtrise vers 1 heure du matin, alors que les unités extérieures empêchent toute extension. Bref, d'un point de vue technique, la lutte contre l'incendie a lieu sans grand problème grâce à la bonne articulation des intervenants, même si les sapeurs-pompiers grenoblois ne peuvent avoir connaissance de la composition d'un solvant en feu, en raison, semble-t-il, de la préservation de secrets de fabrication. De même, le directeur d'Atochem, qui a quelques difficultés à mettre en place le plan d'opération interne (POI), ne redoute pas de pollution atmosphérique, compte tenu de la nature des produits qui brûlent. Seule la pollution des eaux, notamment celle du Drac, apparaîtra un temps préoccupante, suite au débordement de l'eau dans les bassins de rétention, dont la capacité s'est alors révélée insuffisante. Mais, à vrai dire, l'industriel redoute alors surtout la présence de la presse et l'éventuelle découverte par une équipe de télévision régionale, très rapidement sur les lieux, du cadavre de l'employé disparu. La prise en main des journalistes par le chef de corps des sapeurs-pompiers grenoblois lui évitera une telle mésaventure.

D'un point de vue technique et juridique, le problème est assez bien circonscrit. Tout a lieu au sein même de l'usine, le POI servant de cadre à l'intervention. Les représentants des différents services et administrations présents (services de secours, services de maintien de l'ordre, préfecture, DRIRE), ainsi d'ailleurs que le maire de Jarrie, se conforment à ce dispositif, même si certains intervenants, constatant un défaut de coordination, regrettent que l'action ne se développe pas dans le cadre d'un plan particulier d'intervention (PPI).

Tout autre est le sentiment des habitants de la commune brutalement réveillés par l'explosion, puis spectateurs d'un accident d'autant plus impressionnant qu'il a lieu en pleine

nuit : les flammes sont hautes, le ciel est rouge, les habitants de plusieurs communes avoisinantes se trouvant ainsi alertés. La question qui se pose alors aux habitants de Jarrie est de savoir s'il s'agit ou non d'un accident majeur, puisqu'ils ont reçu une information à ce sujet lors d'une campagne d'information conduite par l'Association d'information pour prévention des risques majeurs, en étroite association avec la préfecture et les grands industriels locaux. Tous ont été destinataires d'une plaquette, assez luxueuse, élaborée par une spécialiste de l'information préventive, qui leur indique précisément quelle est la conduite à tenir en cas d'accidents graves. Cette distribution de plaquettes s'est accompagnée d'une réunion à Pont-de-Claix, autre site industriel sensible de l'agglomération, d'une action pédagogique dans les écoles, etc., ce qui rend *a priori* la population de Jarrie particulièrement sensible aux risques industriels.

Faute de disposer, dès à présent, des résultats d'une enquête rapidement menée par l'universitaire ayant élaboré la plaquette, résultats qui, seuls, permettront d'avoir une idée précise de la réaction des habitants de Jarrie en fonction de l'information reçue, on ne peut que s'en remettre aux journalistes et différents responsables selon lesquels il y aurait eu trois grands types de réaction : l'attente (un responsable de l'État affirmant même qu'une partie des habitants auraient été « au balcon » comme lors des feux d'artifice) ; le suivi des recommandations en cas d'accident majeur (confinement, écoute de France Inter, etc.); la fuite. A cela il faut ajouter une quatrième réaction, concernant des habitants des communes avoisinantes venus voir ce qui se passait.

La première réaction des habitants de Jarrie, ainsi que celle des habitants des communes avoisinantes, est assez conforme aux observations faites par les chercheurs nord-américains, à savoir que, même en cas d'accident industriel – c'est encore plus vrai lors des catastrophes naturelles[1] –, une partie des habitants reste sur place et même se rapproche des lieux du sinistre, pour obtenir de plus amples informations et, éventuellement, apporter une aide (voir à ce sujet les travaux du Disaster Research Center de l'université du Delaware, États-Unis). Il n'est pas étonnant, comme cela a pu être noté, que des jeunes gens aient suivi en Mobylette les services de secours. La deuxième réaction – le respect des consignes en cas d'accident majeur – est, bien sûr, étroitement déterminée par la campagne d'information. Mais les habitants qui ont réagi de cette façon l'ont fait faute de mieux et en attendant des informations qu'ils n'ont pas eu ou qu'ils ont eu très tardivement. Une partie d'entre eux ont en effet suivi les recommandations et ont écouté France Inter (Radio France Isère), qui diffusait... de la musique. D'autres ont eu recours au numéro de téléphone vert indiqué sur la plaquette qui, d'une part, est un numéro erroné – suite au report d'un numéro utilisé lors d'une autre campagne – et qui, d'autre part, n'a pas comme fonction de donner des informations en cas de catastrophe, mais, plus simplement, de permettre aux habitants de se familiariser avec les sirènes nouvellement mises en place pour déclencher l'alerte en cas d'accident majeur. D'autres, enfin, ont téléphoné, notamment aux sapeurs-pompiers, qui ont reçu de nombreux appels. Pour beaucoup de ces habitants, il y a eu une grande incertitude, puisque, ayant le sentiment de se trouver confrontés à un accident majeur compte tenu de l'ampleur des manifestations, l'importance des secours, ils n'ont, dans les premières heures ayant suivi l'explosion, reçu aucune information précise sur les dangers réellement encourus. La seule mesure prise, tardive et d'une efficacité variable, a été le passage d'un véhicule muni de haut-parleurs, à Jarrie même et dans les communes environnantes. Quant à la dernière réaction – la fuite sur les hauteurs de Jarrie et parfois à plusieurs dizaines de kilomètres de l'accident –, elle se comprend comme une réaction spontanée résultant de l'ampleur de l'incendie. Lors du débat public, il a été admis par un représentant d'un service de l'État qu'une telle conduite, peu conforme aux recommandations, était assez compréhensible.

1. *Cf. Nadège Bouquin, Geneviève Decrop, Claude Gilbert, Marie-Pierre Touron,* La Crue de la Loire du 21 septembre 1980, culture du risque et sécurité collective, *Grenoble, GRRM, 1990.*

L'accident de Jarrie est l'exemple même d'une distorsion entre l'événement réel et l'événement ressenti. Cette distorsion met à mal les dispositifs élaborés par les pouvoirs publics et reposant, comme on le sait, sur une nette distinction entre le POI, mis en œuvre en cas d'accident grave sous la responsabilité de l'industriel, et le PPI, instauré sous l'autorité du préfet dès lors qu'un sinistre est susceptible d'avoir des effets hors de l'enceinte d'une usine. Toute la question est de savoir comment traiter un accident maîtrisable aux yeux de l'industriel, mais inquiétant pour le voisinage. Les choix faits par les industriels dans de telles circonstances sont difficiles et, lors du débat public, diverses interrogations ont eu lieu dans ce sens : comment, lorsqu'on est spectateur d'un accident industriel, peut-on sérieusement faire la distinction entre une explosion grave et une qui ne l'est pas, entre un nuage toxique et un nuage inoffensif ? De façon très directe, une personne a même demandé qui avait pris la responsabilité – le mot était lancé – de considérer que l'accident était contrôlable dans les limites mêmes de l'usine? A travers ces questions, deux interrogations perçaient : la confiance entre la population et l'industriel est-elle suffisante pour que celle-ci s'en remette, en cas de péril, à ce dernier ? Le statut d'industriel est-il compatible avec celui du responsable décidant du degré de gravité d'un accident ?

Lors du débat public, la question de confiance a effectivement été posée, les personnes présentes se partageant entre celles qui travaillent à l'usine ou y ont un proche et les personnes étrangères à l'établissement. Même si la première catégorie s'est assez peu exprimée, exception faite des membres du service de secours, les applaudissements suivant les interventions de l'industriel n'ont guère laissé de doutes sur l'importance du soutien apporté. Les craintes pour l'emploi y sont pour quelque chose, surtout dans cette période de crise, et alors que les activités d'Oxysynthèse – 100 emplois sur les 900 de l'usine Atochem de Jarrie – sont suspendues jusqu'à nouvel ordre. Mais l'industriel, impliqué à divers titres dans des campagnes de prévention des risques majeurs, s'était aussi attaché, lors d'une journée porte ouverte, à informer les familles des employés des réalités industrielles en soulignant la priorité donnée à la sécurité. D'autre part, la persistance d'une culture ouvrière traditionnelle, où le risque est intégré comme donnée inhérente à toute activité industrielle, continue à produire ses effets dans cette partie de l'agglomération grenobloise. Bref, pour de multiples raisons, une partie des habitants de Jarrie entretient un rapport tel avec l'entreprise que la confiance est possible, voire nécessaire.

Tout autre est la position de ceux qui ne font qu'habiter à Jarrie, proche de Grenoble. Étrangers « à la chimie », comme disent encore certains vieux habitants, ils supportent de moins en moins la présence de cette usine qu'ils n'appréhendent qu'à travers ses nuisances (odeur, bruit, risques), que comme une gêne donc, dans une commune à vocation de plus en plus résidentielle. La vive inquiétude qui s'est exprimée au sujet des enfants, dont certains sont scolarisés à proximité de l'ensemble Atochem, montre bien que, pour une partie des habitants, les risques industriels ne sont plus acceptables, alors que la localisation de l'établissement scolaire est l'illustration même du lien ayant longtemps existé entre vie sociale et vie industrielle.

Entre ceux qui faisaient confiance à l'industriel et ceux qui s'y refusaient, le clivage était net, au point que des arbitres se sont spontanément proposés lors du débat. Mais, surtout, le maire de la commune, puis le représentant du préfet ont été tour à tour sommés par les opposants de faire valoir l'intérêt général, mettant ainsi en question le contrat de confiance de fait établi par l'industriel avec une partie des habitants de Jarrie. Au fond, ni la façon dont l'accident avait été traité ni la façon dont les mesures de prévention avaient été mises en œuvre n'apportaient de garanties suffisantes aux yeux de ceux pour qui le risque industriel n'est plus spontanément acceptable.

L'accident a effectivement révélé une défaillance dans les dispositifs prévus, d'autant plus évidente que les principaux acteurs ont fait ce qu'ils avaient à faire si l'on s'en tient aux

procédures établies. Sachant que l'incendie pourrait être maîtrisé et qu'il serait sans conséquences hors de l'usine, l'industriel a vite été accaparé par la mise en place de la cellule prévue par le POI ainsi que par ses échanges avec le siège de la société. L'information de la population, non prévue dans ces circonstances, n'a pas été effectuée, ni d'ailleurs celle des autorités municipales. Le maire, qui est resté confiné un temps, croyant avoir affaire à un accident majeur, a rejoint de lui-même l'usine et ce n'est qu'ensuite, assez tardivement, alors que le sinistre était pratiquement maîtrisé, qu'une information a pu être donnée aux habitants de Jarrie. Quant aux représentants des services de l'État, assez rapidement présents sur les lieux, il semble que, dans ce cas de figure et compte tenu de leur connaissance de la situation, ils n'aient pas voulu se substituer à l'industriel dans le domaine de l'information en engageant d'eux-mêmes une procédure type PPI. Un tel glissement, même partiel, pouvait avoir des incidences en terme de responsabilité, comme cela avait été très clairement souligné lors du débat public. Actuellement, une réflexion est d'ailleurs engagée en Isère pour trouver une solution à ce problème de droit qui, en fait, soulève un problème de nature plus politique : dès lors qu'un événement par ses effets réels ou ressentis « sort de l'usine », jusqu'à quel point l'industriel peut-il décider de la gravité de la situation ? Il y a là un questionnement intéressant sur les partages des rôles entre les grands acteurs de la sécurité qui va bien au-delà des problèmes de communication en situation de crise.

Lors du débat, un hiatus est assez clairement apparu entre des acteurs soucieux de respecter les procédures, les prérogatives des uns et des autres selon les cas de figure (POI, PPI) et des habitants de Jarrie comprenant mal que l'on n'ait pas alors répondu à leur inquiétude. Mais, au-delà des circonstances de l'accident lui-même, une interrogation a surgi quant à l'efficacité des mesures de prévention. Si l'on s'en tient aux réactions de la plupart des gens, rares ont été ceux qui ont correctement interprété l'absence d'information après l'accident. En toute logique, si l'on s'en tient aux dispositions prévues, le non-déclenchement de la sirène fonctionnant en cas d'accident majeur, la non-diffusion de consignes sur Radio France Isère indiquaient clairement qu'il s'agissait d'un accident dont les effets étaient limités à l'enceinte industrielle. Une absence d'information ne peut cependant valoir comme information, surtout lorsqu'une explosion, puis un incendie se chargent d'introduire une « communication non verbale », comme l'a souligné Miguel de Aguilera, universitaire espagnol de passage. En fait, pour une partie des habitants, le silence des autorités pouvait aussi bien signifier une volonté délibérée de cacher la gravité de l'accident ou, pis, une incapacité à y faire face. L'« hypothèse extrême », selon l'expression de Geneviève Decrop[2], a parfois vite été faite, au point que des responsables s'interrogent maintenant sur les effets pervers des campagnes d'information : en affichant les risques industriels, en soulignant l'éventualité d'accidents technologiques majeurs, n'agit-on pas *a priori* sur les représentations collectives, tout incident ou accident ayant alors tendance à être qualifié de façon extrême ?

Dans le cas de l'accident de Jarrie, il semble assez évident que ce facteur a joué. Mais, sauf à revenir aux pratiques anciennes des industriels – pour vivre heureux, vivons cachés – ou des autorités en charge de la protection de la population – moins on parle des problèmes, moins il y en a –, on doit s'interroger sur la signification de ces défaillances. A la suite des travaux réalisés dans ce domaine par le Groupe d'étude sur les risques industriels et la communication (Geric)[3], quelques hypothèses peuvent être faites. Tout affichage de risques majeurs, que ce soit par la réalité physique d'un établissement comme c'est le cas avec les centrales nucléaires ou par le biais d'une campagne d'information, suscite naturellement des craintes. L'information préventive, qui, normalement, accompagne tout « affichage », a pour

2. *Cf. Geneviève Decrop,* Prévention des risques majeurs : la loi du 22 juillet 1987 aux prises avec le territoire, *GDR « Crise » (CNRS), Grenoble-Paris, octobre 1991.*
3. *Haroun Tazieff, Brice Lalonde, Patrick Lagadec, Jacqueline Denis-Lempereur, Philippe Dessaint, Claude Gilbert, Alain Le Saux, André De Marco, Gilbert Simon,* Domestiquer le risque industriel, *Paris, GERIC, octobre 1989.*

objet de transformer cette crainte en une prise de conscience adaptée, passant notamment par l'intégration des conduites à tenir en cas d'accident. Ce fut particulièrement le cas à Jarrie, où, suite à la campagne d'information lancée par l'Association pour l'information et la prévention des risques majeurs, des plaquettes particulièrement élaborées ont été largement diffusées, des réunions organisées dans des sites proches (Pont-de-Claix) et des travaux de pédagogie active engagés sur ce thème dans les écoles. Or force est de constater que ces actions, qui ne sont pas si fréquentes en France, ne suffisent pas à « domestiquer le risque industriel », après qu'il a été affiché de façon extrême. Ce constat n'est pas nouveau. Le Geric avait noté, par exemple, que, dans la périphérie des centrales nucléaires, les plaquettes distribuées étaient le plus souvent égarées, rares étant les personnes capables de rendre compte de leur contenu.

En Isère, la situation est semblable, puisque, si un grand nombre affirme avoir conservé la plaquette, une infime partie est en mesure de la présenter aux enquêteurs. Les réunions ponctuelles de sensibilisation sur le thème des risques mobilisent assez peu de monde en temps normal. Malgré un important battage, les réunions organisées en Isère lors de la campagne d'information durant l'automne de 1991 n'ont rassemblé chaque fois qu'une centaine de personnes, ce qui, bien sûr, contraste à la fois avec le lancement d'Isère Département pilote, qui avait mobilisé, plusieurs mois durant, une partie des forces vives de Grenoble sur le thème des risques majeurs, et, plus encore, avec la réunion publique de Jarrie au cours de laquelle près de 500 personnes étaient présentes. Seule, en fait, l'information préventive organisée au sein des écoles semble avoir des effets durables, ce qui révèle assez bien quelles sont les limites et les possibilités de l'information préventive.

L'enseignement recueilli par le Geric auprès d'industriels et de directeurs de centrale nucléaire ayant eu à gérer des crises était que l'affichage du risque devait moins être suivi d'une « communication », comme on l'entend aujourd'hui, que d'un travail de « médiation ». En cherchant à activer tous les réseaux en mesure de se ressaisir du thème du « risque majeur » selon leurs propres logiques et non pas simplement selon celle de l'émetteur du message, ces responsables tentent de faire en sorte d'inscrire l'établissement dangereux ou réputé tel dans une « toile »[4]. Dans cette optique, tous les réseaux sont bons et le strict respect de la doctrine importe moins qu'une réappropriation, sous une forme ou sous une autre, y compris à travers la contestation, du problème posé. Le but visé est que tout incident ou accident puisse être appréhendé, interprété, de façon que l'émergence de l'incertitude ne conduise pas immédiatement à des perceptions extrêmes. Ce travail de « communication » qui correspond à la recherche de multiples médiations est difficile, coûteux en temps et en énergie. Il va à l'encontre de ce qui est souvent préconisé et notamment des opérations coup de poing qui ont l'avantage de marquer l'engagement de politiques de prévention, mais dont l'inconvénient est de laisser assez peu de traces.

Bien que limité dans ses effets, même s'il a provoqué la mort d'un homme et blessé deux autres, l'accident de Jarrie pose les problèmes essentiels en matière de crises postaccidentelles. Tout d'abord, il conduit à s'interroger sur les comportements des opérateurs lorsque, pour une raison ou une autre – panne électrique, dysfonctionnement informatique, etc. –, ils doivent reprendre en main un système complexe. On est là directement en prise avec les vulnérabilités contemporaines, telles qu'elles ont notamment été soulignées par Charles Perrow[5]. Les travaux réalisés dans ce sens dans le secteur du nucléaire, et encore largement en cours, pourraient être précieux. Une seconde interrogation a trait à ce qui, dans de telles circonstances, devient vite le plus préoccupant pour les populations proches de l'accident.

4. *Stratégie d'ailleurs assez semblable à celle que préconise Patrick Lagadec pour gérer les crises (cf.* La Gestion des crises. Outils de réflexion à l'usage des décideurs, *Paris, Mc Graw-Hill, 1991).*
5. *Charles Perrow,* Normal Accidents, Living With High-Risk Technologies, *New York, Basic Books Inc, Publishers, 1984.*

En apportant une réponse technique dans le cadre d'un POI, les responsables d'Atochem ont traité le danger le plus évident en négligeant un autre danger, premier facteur de crise : l'émergence de l'incertitude couplée à un danger. Or c'est l'incertitude quant à la nature et à la réalité des menaces qui a été à l'origine des flottements au sein des habitants de Jarrie.
En cas d'accident, le traitement de l'incertitude nécessite une qualification de la situation par une autorité crédible. Comme le montre l'accident de Jarrie, cette dimension « politique » des crises est insuffisamment prise en compte par les industriels, soit qu'ils donnent une priorité absolue aux problèmes techniques, soit qu'ils hésitent à intervenir « hors enceinte ». Il peut en aller de même des autorités politiques redoutant, à cause de problèmes de responsabilité mal résolus, d'intervenir sur le « terrain » de l'industriel. De là, probablement, la nécessité d'une réflexion sur ce que sont, dans les sociétés modernes, les véritables facteurs de crises, et sur l'identité des acteurs ou groupes d'acteurs *a priori* les plus en mesure d'éviter à la fois les pièges d'une gestion trop technique et ceux d'une gestion trop politique, comme ce fut le cas lors de récentes crises survenues en France ■

JEAN-FRANÇOIS DAVID*

# La responsabilité du fait d'autrui
# EVOLUTION OU REVOLUTION ?



Il est des domaines en droit où les bouleversements sont intéressants sur le plan législatif comme sur le plan jurisprudentiel. Tel est le cas de responsabilité du fait des choses. Il en est d'autres qui restent enserrés dans une « théorie apparemment stratifiée » pour reprendre l'expression de Monsieur Dontenwille[1], premier avocat général à la Cour de cassation. Tel était le cas de la responsabilité du fait d'autrui jusqu'à l'arrêt de l'assemblée plénière du 29 mars 1991. En l'espèce, Joël Weevanters, handicapé mental, mit le feu à une forêt appartenant aux consorts Bliek ; ceux-ci assignèrent en réparation du préjudice l'Association des centres éducatifs du Limousin qui avait en charge l'handicapé, et l'assureur du centre. La Cour de cassation relève que « le centre géré par l'association était destiné à recevoir des personnes handicapées mentales encadrées dans un milieu protégé » et qu'elle « avait accepté la charge d'organiser et de contrôler, à titre permanent, le mode de vie de ce handicapé. » Elle approuve en conséquence la cour d'appel d'avoir décidé que l'association devait répondre de celui-ci sur le fondement de l'article 1384 alinéa 1er du Code civil.

Il s'agit sans conteste d'un revirement important puisque jusque-là il était admis que le premier alinéa de l'article 1384 était cantonné à une simple introduction, les cas de responsabilité du fait d'autrui étant limitativement énumérés à ceux visés aux alinéas 3 à 5 : les parents, les commettants, les instituteurs et les artisans.

La plus grande partie de la doctrine s'était refusée à faire le parallèle entre responsabilité du fait des choses et responsabilité du fait d'autrui, empêchant cette dernière d'acquérir la valeur d'une règle de droit autonome, au motif notamment qu'elle venait heurter le caractère individuel et personnel de la responsabilité civile.

Cette doctrine trouvait d'ailleurs un écho particulièrement favorable dans la jurisprudence, puisque les trois décisions des juges de fond qui avaient tenté d'ériger en principe général la responsabilité civile du fait d'autrui avaient été censurées : trib. enfants Dijon, 27 février 1965 [2], trib. enfants Poitiers, 22 mars 1965 [3], trib. enfants Angoulême, 2 octobre 1974 [4]. Ne trouve-t-on pas encore une décision récente de la Cour de cassation selon laquelle un foyer d'assistance éducative ne peut être assimilé, pour la responsabilité des mineurs qui lui sont confiés, aux parents, maîtres et commettants visés aux paragraphes 4 et 5 de l'article 1384, qui ne peuvent recevoir application (Cass. civ. 2e, 9 mai 1988) ? Désormais la Cour de cassation, par son arrêt du 29 mars 1991, ne fait que suivre la voie qui avait été ouverte en droit public par le Conseil d'état. Dès 1956 [5] celui-ci admettait une responsabilité objective fondée sur la notion de risque spécial pour les tiers, pour un établissement encadrant des jeunes délinquants en milieu ouvert.

L'on ne manquera pas de faire le rapprochement avec l'un des motifs de l'arrêt de la Cour d'appel de Limoges du 23 mars 1989 soumis à l'assemblée plénière : la « pratique (activité au

* *Jean-François David, direction responsabilité civile, Apsad/Ffsa.*

1. *Conclusions parues au JCP, 1991, II - 21673.*
2. *Tribunal pour enfants Dijon, 27/02/1965, D 1965, 439, GP 1965, 1.297, infirmé par Dijon, 08/06/1965 (inédit).*
3. *Tribunal pour enfants Poitiers, 22/03/1965, Rev. Dt. San. et Soc. 1966.262.*
4. *Tribunal pour enfants d'Angoulême, 02/10/1974 (inédit) cass. par cass. civ. 2e 24/11/1976, DS 1977.595.*
5. *CE 03/02/1956, Thouzellier (D 1956.596 ; S 1956 153 ; JCP 1956 II 9608).*

milieu ouvert) générateur d'un risque tant pour les biens que pour les personnes ne saurait avoir pour conséquence des dommages non réparables alors que le principe de l'indemnisation des victimes s'inscrit désormais dans l'éthique politique et sociale ».

L'arrêt du 29 mars 1991, pour important qu'il soit, pose-t-il un principe général de responsabilité du fait d'autrui ? Les auteurs qui ont été amenés jusqu'alors à commenter la décision de l'assemblée plénière, s'ils s'accordent à reconnaître la portée considérable que revêt l'arrêt du 23 mars, ne font pas preuve d'unanimité quant au caractère général du principe ainsi énoncé par la Cour de Cassation.

Monsieur Larroumet [6] considère que la responsabilité civile est fondée sur le pouvoir exercé par une personne sur une autre, dont la contrepartie est une responsabilité de plein droit qui doit s'appliquer chaque fois qu'un tel pouvoir existe : « C'est pour cela qu'il existe dorénavant, en droit français, un principe général de responsabilité sans faute du fait d'autrui. » Au contraire Monsieur Groutel [7], qui parle d'un « arrêt (à moitié ?) historique », estime que l'assemblée plénière ne fait pas de proclamation de principe et s'en tient aux faits, se bornant à écarter le caractère limitatif de la liste de l'article 1384 lorsque certaines circonstances sont réunies. Entre ces deux auteurs, Monsieur Ghestin [8], tout en affirmant « que la reconnaissance d'une principe général... apparaît bien comme le seul moyen dont disposait la Cour de cassation pour donner une solution satisfaisante aux diverses situations non visées par les alinéas 4 et suivants du Code civil », parle cependant de « domaine raisonnable du principe de responsabilité du fait d'autrui ».

Pour sa part, Mademoiselle Viney [9], plus proche de l'opinion émise par Monsieur Groutel, considère que l'assemblée plénière « prudente et discrète » s'est bien gardée d'affirmer qu'il existerait un principe de responsabilité du fait des personnes dont on a la garde, qui ferait pendant à la responsabilité du fait des choses que l'on a sous sa garde. Quant à Monsieur Chabas [10], tout en considérant que l'assemblée plénière a voulu lancer un ballon d'essai, il estime cependant que la vanne est ouverte et que « dès lors tout est possible. » Nous ne prendrons pas position au regard des arguments échangés. Par contre nous allons nous interroger sur les conséquences de cet arrêt important pour les sociétés d'assurances.

Ces conséquences se calquent sur l'étendue du champ d'application de la responsabilité du fait d'autrui découlant de cet arrêt. Elles s'appliquent pour les personnes visées par l'arrêt mais aussi au régime de responsabilité.

En effet, il suffit de se référer au critère retenu par la Cour de cassation pour tenter de circonscrire les catégories de personnes concernées. Le répondant doit accepter « la charge d'organiser et de contrôler à titre permanent le mode du vie de l'auteur du dommage ».

Cela vise bien entendu tous les organismes, groupements ou associations ayant en charge des mineurs ou majeurs présentant un « risque anormal » : handicapés, déments, délinquants, individus en régime d'éducation surveillée ou rééducation, tous particulièrement dangereux.

Ils voient le champ de leur responsabilité considérablement élargi en passant d'un régime pour faute prouvée à une présomption de responsabilité. Il s'agit là sans doute de l'incidence la plus importante et les responsables de nombreuses associations gérant des centres répondant de personnes « difficiles » n'ont pas manqué, déjà, de prendre la mesure du nouvel arrêt. Il conviendra qu'ils revoient avec leurs assureurs les garanties accordées par leurs contrats, ceux-ci étant désormais plus sollicités. Toutefois, bien que l'incidence soit importante, cela ne devrait concerner qu'un nombre de cas relativement limités.

**6.** *C. Larroumet : note sous l'arrêt DS 1991 p. 324.*
**7.** *H. Groutel : Resp. Civ. des Assurances avril 1991 chronique 9.J. Ghestin : note sous l'arrêt JCP 1991 II 21673.*
**8.** *J. Ghestin : note sous l'arrêt DS 1991? II, 21673.*
**9.** *G. Viney : D.S. 1991 chronique p. 157.*
**10.** *F. Chabas : note sous l'arrêt Gaz. Pal. 5-6 août 1992, p. 12.*

Le danger ne réside-t-il pas plutôt dans une extension de cette jurisprudence bien que l'assemblée plénière se soit montrée en l'espèce « prudente et discrète [11] » ?

Qu'en est-il par exemple des associations ou groupements sportifs ? des clubs de sports, etc, dont les adhérents pratiquent un sport dangereux ? Seront-ils présumés responsables des pratiquants dans les termes de l'article 1384 alinéa 1er ? Ce type d'activité répond-il au critère posé par la Cour de cassation ? Le risque ne pourrait-il pas être perçu de manière plus aiguë si, au lieu de blesser un tiers par maladresse en ratant sa cible, le tireur tuait volontairement un camarade ?

Selon l'article L 121.2 du Code des assurances, l'assureur est garant des pertes causées par les personnes dont l'assuré est civilement responsable selon l'article 1384 du Code civil, quelles que soient leurs fautes. L'intervention éventuelle de l'assureur incitera-t-elle les magistrats à se limiter aux critères définis par la Cour de cassation ou iront-ils au-delà ?

Nous savons que la présence d'un assureur a aidé Monsieur Dontewille à lever sa dernière réticence et à conclure au rejet du pourvoi. A l'examen de l'arrêt, celui-ci semble faire dépendre la responsabilité du garant du risque social créé par la liberté de circulation des personnes soumises à certains contrôles. Elle met par ailleurs l'accent sur le caractère permanent de ce contrôle, ce qui excluerait implicitement les cas de garde temporaire.

Même si la Cour de cassation n'évoque pas d'autres hypothèses que celle sur laquelle elle a été amenée à statuer, l'exigence du risque social devrait permettre d'exclure de la responsabilité du fait d'autrui un bon nombre de catégories de personne ne répondant pas, selon nous, à cette définition : les tuteurs des colonies de vacances, les grands-parents, ou les oncles et tantes se chargeant des enfants pendant les vacances, les nourrices, etc. Nous ne sommes pas réellement tentés, en l'état de cet arrêt unique, de croire dans une application étendue de la responsabilité du fait d'autrui.

Sans qu'il soit nécessaire de procéder à un recensement, il n'est guère douteux qu'un glissement pourra se produire vers la responsabilité des personnes physiques ou morales ayant en charge un enfant ou un majeur « à risques. » Nous ne le croyons pas dans le cas contraire. Il ne semble pas que les grands-parents recevant leur petit-fils pendant les vacances deviennent responsables en vertu du principe énoncé par l'assemblée plénière, même si le jeune garçon tue un camarade en jouant avec un fusil, dès lors que l'auteur du coup de feu n'est pas un enfant « à risques ».

De plus la jurisprudence peut utiliser le terrain de la faute des grands-parents pour mettre éventuellement en jeu leur responsabilité et faire intervenir leur assureur. Il est vrai que l'exigence d'une faute est théoriquement plus difficile qu'une présomption fondée sur l'article 1384, alinéa 1er, mais les praticiens n'ignorent pas que la distinction est parfois ténue entre l'article 1382 et l'article 1384 alinéa 1er du Code civil.

Le raisonnement serait identique dans les cas d'exactions commises par les supporters d'un club de football. Ceux-ci ne sont pas placés sous le contrôle du club. Par contre il n'est pas impossible que la responsabilité de celui-ci soit recherchée pour faute de sa part, par exemple s'il a laissé vendre des boissons alcoolisées dans l'enceinte du stade, ce qui a contribué à échauffer les esprits... et les corps.

Il ne sera pas ainsi nécessaire de rechercher une responsabilité du fait d'autrui dans la mesure où une responsabilité fondée sur la faute est généralement suffisante pour permettre une indemnisation équitable des victimes. Il faut désormais conclure. L'arrêt du 29 mars 1991 a opéré un revirement important en admettant, pour la première fois, une responsabilité du fait d'autrui répondant à des circonstances déterminées. Est-ce un pas décisif vers une responsabilité générale du fait d'autrui ? Il est trop tôt pour le dire.

Nous avons vu que pour certaines personnes morales, éventuellement physiques, répon-

**11.** *G. Viney : note précitée.*

dant aux critères définis par l'assemblée plénière, les incidences seront importantes notamment pour les associations ou organismes divers, à caractère social, le plus souvent ayant en charge des personnes potentiellement dangereuses. Cela les amènera à revoir leurs contrats d'assurance pour mieux cerner leur responsabilité et prévoir un montant de garantie adéquat. Il faut toutefois tempérer cette importance dans la mesure où l'exigence d'une faute était un rempart de plus en plus fragile face à une jurisprudence compréhensive devant l'action des victimes. Il en est de même pour les sociétés d'assurances, amenées à intervenir pour prendre en charge les sinistres de leurs assurés fautifs. Le pas mesuré que vient de franchir la Cour de cassation vers l'application de l'article 1384 alinéa 1er ne devrait avoir qu'une incidence financière limitée compte tenu du nombre restreint de risques.

Il en ira autrement si on assiste à une large extension dans l'application de la responsabilité du fait d'autrui par la jurisprudence. Il n'est pas douteux que ce nouvel arrêt participe de l'évolution jurisprudentielle exigeant des règles de responsabilité efficaces reposant sur une assurance elle-même efficace, pour reprendre les termes de M. Jouhaud, ancien président de la première chambre civile de la Cour de cassation[12]. Or, nous avons dit plus haut que pour les cas évoqués, une responsabilité fondée sur la faute suffit généralement pour indemniser la victime par le jeu du contrat d'assurance du responsable. Il est donc pas besoin d'étendre à marche forcée le champ d'application de cette jurisprudence. Nous croyons plutôt à une évolution et non à une révolution pour répondre au titre de cet article. La responsabilité du fait des choses a été reconnue en 1930, avec l'arrêt Jand'heur. Espérons que la responsabilité du fait d'autrui évoluera avec prudence et raison, sous la garde vigilante de la Cour de cassation ■

**12.** *Y. Jouhaud supplément au numéro 10 de Risques, p. 22.*

***Les Risques financiers. Évaluation, gestion, partage,***
**par Louis Eeckhoudt et Christian Gollier, Édiscience, Paris, 1992.**

Voici un ouvrage qui vient à point nommé. Il comble un grand vide et c'est là son premier mérite. Depuis trois siècles, les mathématiciens, statisticiens et économistes se sont efforcés de comprendre les décisions des agents économiques confrontés à l'incertitude, aux risques, à l'aléa.

Depuis une quarantaine d'années, grâce à un travail considérable, auxquels ont été associés des économistes prestigieux, tels que M. Allais, K. Arrow, H. Markowitz, J. Pratt, J. Mossin, J. Stiglitz, M. Rothschild, H. Schlesinger, N. Doherty et G. Dionne, des outils nouveaux ont été forgés et des modèles originaux ont été élaborés, qui permettent de disposer enfin d'une théorie économique rigoureuse du risque et de l'incertitude. C'est celle-ci qui nous est magistralement présentée – disséquée me semble le mot le plus juste – dans ce livre, qui s'appuie sur les travaux les plus fondamentaux et les plus récents.

La micro-économie – et d'ailleurs la macro-économie – se sont pendant trop longtemps contentées de ne traiter que les cas certains. Il en a résulté un certain aspect « mécanique » des modèles, qui faisaient abstraction du véritable sel de la vie économique qu'est l'aléa. Celui-ci caractérise pourtant toutes les activités, qu'elles soient de production ou d'échange. Il affecte toutes les variables fondamentales qui déterminent les comportements, expliquent les choix et entraînent les décisions.

Cet ouvrage comporte trois parties, toutes aussi pertinentes, portant respectivement sur l'évaluation des situations risquées, les décisions individuelles en incertitude et les marchés de l'incertain.

Il ne faut surtout pas vouloir se reporter d'emblée à la deuxième partie : en effet, l'étude des situations risquées est tout à fait passionnante, et la présentation rigoureuse qui est faite des concepts–clefs de l'analyse du risque mérite d'être lue attentivement. Ces concepts sont les suivants : la loterie, plutôt les loteries, tant celles-ci peuvent être diverses, l'espérance d'utilité, l'aversion au risque, la quantité de risque, la dominance stochastique.

On retiendra particulièrement de cette partie une excellente caractérisation des loteries, ainsi qu'une très intéressante distinction entre les aversions absolues, relatives et partielles aux risques. Il est évident que les préférences individuelles varient fortement, et que cœxistent dans toute population des riscophobes, des riscophiles et des « risconeutres ». Au sein de ces trois catégories, tous les degrés existent. Les auteurs prennent ces préférences pour données. Il faudrait – mais tel n'est pas l'objet de cet ouvrage – s'interroger sur la formation de ces préférences. On appréciera aussi la présentation très claire des problèmes complexes que pose la mesure de la quantité de risque : comment déterminer si une situation donnée devient plus risquée ? Il ressort clairement de la lecture de ce chapitre que les auteurs adoptent pleinement le concept d'espérance d'utilité et rejettent les approches alternatives qui ont été tentées au cours des années passées. On ne saurait leur reprocher, mais l'épistémologie nous a appris que les paradigmes eux-mêmes avaient une espérance de

vie, et la sévérité implicite des auteurs pour ceux qui s'efforcent d'explorer des voies alternatives est peut-être excessive. Il est vrai que l'hypothèse d'espérance d'utilité reste canonique, et que les hérétiques ne sont pas souvent les papes du futur.

Après cette mise en place des concepts, les auteurs traitent dans une deuxième partie des décisions individuelles en incertitude. Les raisonnements se font en équilibre partiel – on suppose à la fois que les décisions des agents ne modifient pas fondamentalement l'environnement dans lequel ils évoluent (par exemple, un choix d'investissement ne modifie pas le taux d'intérêt) et que les comportements n'interagissent pas. Les auteurs abordent successivement trois cas : les choix de portefeuille en incertitude, les décisions d'assurance, les décisions de production.

C'est dans cette partie que se mesure la richesse de la boîte à outils composée dans la première partie. Le premier cas traite d'une question en apparence simple – la composition d'un portefeuille entre d'une part un actif risqué et d'autre part un actif sûr. La spécificité de ce problème réside dans le caractère endogène du risque auquel s'expose l'investisseur, qui pourrait se placer entièrement dans un univers certain s'il le souhaitait. Les auteurs présentent successivement les divers critères susceptibles d'expliquer les choix de l'investisseur, et se livrent à un exercice de statistique comparative pour étudier tour à tour les effets d'une augmentation de la richesse initiale, du taux de rendement ou du risque. Ils mettent ainsi en évidence le caractère central du concept d'aversion au risque.

La demande d'assurance constitue le second domaine d'application. Pourquoi, et à quelles conditions, un agent économique va-t-il se décider à transférer tout ou partie du risque auquel il fait face ? Comment s'explique la décision de couverture ? Encore une question en apprence simple, mais qui s'avère plus complexe à l'étude. Il faut tenir compte des franchises, des chargements prélevés par l'assureur, des informations respectives que détiennent l'assureur et l'assuré... Les développements les plus novateurs concernent le cas où l'agent fait face à des risques multiples, qui peuvent ou non être interdépendants. Dans ce cas également, l'aversion au risque explique les décisions, en particulier lorsque les chargements augmentent, ou lorsque la richesse initiale s'accroît.

Christian Gollier et Louis Eeckhoudt concluent cette deuxième partie en traitant du problème de la décision de production en incertitude. Les producteurs font en effet face, d'une part, aux risques technologiques, qui peuvent agir sur le niveau de la production, et, d'autre part, aux risques de marchés, qui affectent les prix ou le niveau de la demande. Les auteurs étudient le comportement des producteurs qui vont chercher à maximiser leur profit en déterminant le niveau de leur production. Cette introduction des risques inhérents à l'activité d'une entreprise enrichit beaucoup l'approche micro-économique classique en univers déterministe. Suivent des développements intéressants sur les marchés à terme – dont le rôle est formellement très proche de celui des marchés d'assurance traditionnels. Nul doute que les recherches vont s'orienter dans les années qui viennent vers l'étude du comportement de producteurs qui font face à des risques aussi bien technologiques que de marchés (et pourquoi pas sociaux ?).

La troisième et dernière partie porte sur les marchés de l'incertain. Les marchés sont-ils susceptibles d'évaluer correctement le prix du risque ? Comment s'opère le partage des risques et qui *in fine* les supporte ? Transférer le risque d'un agent à l'autre, partager le risque au sein d'une collectivité ne fait pas, on le sait, disparaître le risque. Dès lors on peut légitimement s'interroger sur l'utilité des mécanismes de transfert, ou de partage. Louis Eeckhoudt et Christian Gollier démontrent dans cette troisième partie que ces mécanismes permettent d'améliorer le bien-être de tous, sous certaines conditions toutefois. La réallocation des risques par le marché a des effets réels, qui se traduisent par le fait que la somme des richesses finales des différents agents est en règle générale supérieure lorsque existent des possibilités de réallocation de risques. Apparaissent alors les concepts de mutualisation des risques, de pools de risques, de tolérance aux risques, d'incomplétude des marchés... Quant à la répartition des risques, après réallocation, elle est pareto-efficiente, à condition qu'elle résulte de mécanismes concurrentiels. Les auteurs concluent cette troisième partie en présentant, à titre d'illustration, le modèle d'évaluation des actifs financiers (CAPM ou Medaf). Celui-ci permet de comprendre comment un marché évalue les risques et les redistribue entre les agents. Ces derniers sont supposés recourir à un modèle espérance-variance pour déterminer leurs décisions face à l'incertain : ils cherchent à maximiser le rendement à risque donné, ou à minimiser le risque à rendement donné. Ils sont *de facto* conduits à diversifier leurs risques en se constituant un portefeuille de titres. Le modèle d'évaluation des actifs financiers repose certes sur des hypothèses restrictives, mais les auteurs les mettent bien en évidence. Enfin les auteurs traitent des situations où existe une symétrie d'information entre les agents économiques – particulièrement entre l'assuré et l'assureur. Ces développements sont passionnants dans la mesure où l'asymétrie d'informations semble une hypothèse plus réaliste que celle où tous les agents disposent de la même quantité et qualité d'informations.

Que l'on me permette de souhaiter d'emblée une suite à cet ouvrage. Je souhaiterais y trouver des développements complémentaires sur la nature des risques (selon qu'ils sont diversifiables, transférables, assurables...), sur les phénomènes de risque moral et de sélection adverse, ainsi que sur la nature et le rôle des sociétés d'assurance. Certes les trois premiers développements souhaités sont déjà à bien des égards traités dans le manuel que Louis Eeckhoudt et Christian Gollier nous proposent aujourd'hui, mais il nous semble notamment que les notions qui renvoient à la perversité des opérations de couverture peuvent être encore davantage explorées. Quant à l'entreprise d'assurance, elle demeure assez mystérieuse. Au-delà du concept de marchés d'assurance, il nous faut encore comprendre le rôle et le fonctionnement des sociétés d'assurances elles-mêmes. Et puisque je me permets de citer les voies de recherches dans lesquelles il me semblerait souhaitable de s'engager davantage, sans m'imposer l'impératif de prudence que devrait respecter tout assureur, je citerais trois pistes : les risques multiples, selon qu'ils sont ou non interdépendants ou qu'ils forment système ; les analyses multipériodes, où l'on dispose à chaque moment d'une information nouvelle tirée de la comparaison entre réalisation et

anticipation : les analyses en théorie des jeux, car les phénomènes de partage des risques ne sont pas toujours aussi coopératif qu'on ne le pense.

Cet ouvrage est une réussite. Louis Eeckhoudt et Christian Gollier dominent complètement leur sujet. Ils ont d'ailleurs fortement contribué l'un et l'autre à enrichir le florilège des hypothèses et des démonstrations au cours des années passées. Leurs propres apports à cette théorie du risque doivent être estimés à leur juste prix, et celui-ci est élevé. Aussi, cet ouvrage, qui se veut un manuel – comme le montrent les exemples très éclairants qui émaillent les développements –, est en réalité bien plus que cela. S'il permettra aux étudiants de découvrir en langue française les aspects fondamentaux de l'économie du risque et de l'incertitude, il permettra aussi aux chercheurs de redécouvrir des résultats connus, d'en découvrir d'inédits, toujours démontrés avec rigueur et clarté. Il devrait aussi permettre à des praticiens – qu'ils appartiennent au monde de la finance ou de l'assurance – de se familiariser avec les développements théoriques, qui devraient les conduire à mieux comprendre les fondements de leurs pratiques, la nature des contrats qu'ils nouent et le fonctionnement des marchés qu'ils animent.

Cet ouvrage incite le lecteur à ne prendre toujours que des risques calculés et, si possible, à les partager. Je crois ne prendre aucun risque en affirmant que cet ouvrage deviendra bientôt un classique. Ceux qui le liront découvriront rapidement que je n'ai pas besoin de me couvrir, de partager le risque que cette affirmation soit démentie ! ■

Denis Kessler, directeur d'études à l'EHESS, président de la FFSA.

***Des primes d'assurance au financement des risques. Éléments fondamentaux de risk-management,***

**par Yves L. Maquet, Bruylant, Bruxelles, 1992.**

Voici enfin un livre de risk-management décoiffant. Le style est enlevé et concis. Et le papier est moins jauni que bien des ouvrages du même style qui peuplent nos bibliothèques. C'est un homme de terrain qui jette un regard sans complaisance sur le métier et les techniques du risk-management classique et qui nous propose quelques pistes pour sortir des sentiers battus.

Toutefois, le plan de l'ouvrage et quelquefois le contenu lui-même ne plaident pas autant que le postule l'auteur – et que le souhaite le lecteur – pour une rupture marquée avec les racines historiques.

On entre en effet, dès la première partie, « La gestion des assurances », dans ce qui aurait dû n'être que l'une des conséquences de l'analyse et de la gestion des risques. Ce choix, visiblement délibéré autant qu'historique, permet au lecteur d'enrichir son florilège des déviances ataviques tant des assurés que des assureurs. L'auteur, qui insiste sur la décomposition de la prime par rapport aux « risques purs » et aux risques courants, rappelle

à juste titre les différences de points de vue entre l'assuré et l'assureur et ce qu'elles impliquent en termes de stratégie, notamment en ce qui concerne l'usage des statistiques (combien confondent probabilité et fréquence ! combien utilisent l'espérance mathématique pour des phénomènes rares et peu reproductibles !...). Il insiste beaucoup sur le poids des taxes et les aspects fiscaux (notamment concernant les provisions) en prodiguant de sages conseils.

Réduire les taxes plus encore que les primes alimente plusieurs chapitres. Celui qui concerne les franchises est captivant, tandis que celui qui concerne les captives nous affranchit. Le premier est un véritable bréviaire du réassureur à l'usage de l'assuré en auto-assurance à l'égard de l'assureur : c'est clair, synthétique et juste. Le second vous dira, en 22 pages seulement, tout ce que vous avez toujours voulu savoir sur les captives, avec de pertinentes et réitérées mises en garde sur la fragilité des avantages fiscaux.

Suivent un honnête chapitre sur la souscription des « risques purs » et un conventionnel chapitre sur le courtage, avant d'aborder la seconde partie, « La gestion des risques », que l'on attend avec un appétit aiguisé par la sagacité de la première. La qualité de la table n'est pas, de mon point de vue, à la hauteur de la publicité qu'on en fait. Beaucoup d'histoire nous conduit du management des assurances au risk-management. L'élargissement nécessaire du point du vue est étayé par un début – mais un début seulement – de mobilisation de l'entreprise, des risques et de la sécurité. On peut penser que l'auteur a volontairement fait l'impasse sur une vision de l'ensemble des risques de l'entreprise contemporaine (on n'y trouve qu'une check-list ancienne et humant exagérément l'assurance), et c'est dommage. On peut aussi penser que l'auteur a volontairement fait l'impasse sur le panorama et les perspectives des moyens de sécurité, et c'est encore dommage. Si les aspects humains liés aux risques et à la sécurité sont bien approchés, le lien qualité-sécurité, si important pour « vendre » la sécurité dans l'entreprise, n'est pas abordé.

La métrique des enjeux est développée dans un intéressant chapitre, « Critère de la perte et critère de l'échec » ; toutefois, le lien méthodologique entre les objectifs et indicateurs de la direction générale et les critères métriques d'impact n'est pas franchement abordé. Les techniques d'identification des risques que décrit l'auteur sont classiques, mais l'aspect social et humain de l'approche y est bien mis en valeur. Je reste un peu déçu de l'approche des « matrices de risque », à juste titre contestées par les travaux de von Morgenstern sur la théorie de l'aversion au risque (démontrant la dissymétrie entre impact et possibilité d'occurrence) et l'emploi des fonctions d'utilité pour la définition métrique de la gravité économique d'un risque.

Que ces quelques reproches n'oblitèrent pas la qualité de cet ouvrage qui le place, de mon point de vue, en tête du peloton de la catégorie... Et le livre d'être conclu sur une réflexion à mon sens juste et porteuse d'espoir : « Pour réussir à faire passer le message, la condition nécessaire et suffisante est d'abandonner le langage de l'assurance (pour adopter celui de l'entreprise) » ■

Jean-Marc Lamère, Apsad.

***Traité de droit des assurances. Entreprises et organismes d'assurance,***

**Jean Bigot (sous la direction de), avec la collaboration de Jean-Louis Bellando, Mikaël Hagopian, Jacques Moreau, Gilbert Parleani Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1992.**

On l'attendait depuis longtemps. On parlait d'une refonte du fameux traité de droit des assurances de Picard et Besson. En fait, voici ce qui s'intitulera bientôt sans doute le « Bigot ». En effet, à la fois par respect pour ses maîtres et en raison de l'énorme mouvement législatif, réglementaire et jurisprudentiel concernant l'assurance, Jean Bigot et son équipe ont décidé de ne pas reprendre le « Picard et Besson », mais de lui substituer une nouvelle collection intitulée « Traité de droit des assurances », dont le premier volume paraît aujourd'hui, œuvre collective de cinq auteurs prestigieux : Jean Bigot, Jean-Louis Bellando, Mikaël Hagopian, Jacques Moreau, Gilbert Parleani.

Ce volume, intitulé « Entreprises et organismes d'assurance », traite en fait des institutions d'assurance, celles-ci étant entendues dans un sens large puisque comprenant aussi bien le droit régissant les sociétés d'assurances mutuelles que les organismes de protection sociale complémentaire et les organismes du secteur public (Caisse nationale de prévoyance, Caisse centrale de réassurance, Fonds de garantie des victimes d'actes de terrorisme et d'autres infractions, fonds de garantie contre les accidents de circulation et de chasse, et enfin, Fonds d'indemnisation des victimes de la transfusion sanguine). Comme on peut donc le constater ces 400 premières pages du nouveau traité couvrent l'ensemble des institutions d'assurance à l'exception des institutions de sécurité sociale proprement dites. Pour chacune d'elles, Jean Bigot s'attache à décrire l'historique de l'institution, ses règles de fonctionnement et l'application des réformes récentes qui ont pu soit les modifier, soit les instituer.

Le titre II de l'ouvrage aborde les règles de gestion technique et financière. Il ne s'agit plus ici de décrire les formes juridiques à travers lesquelles se pratiquent aujourd'hui les combinaisons d'assurances, mais de décrire les règles de fonctionnement qu'elles doivent observer dans la gestion des risques qu'elles couvrent : règles concernant la comptabilité, règles concernant les provisions, règles prudentielles de l'assurance vie, marge de solvabilité. On est là, sous la conduite efficace de Jean-Louis Bellando, au cœur de la machinerie assurancielle.

La troisième partie, rédigée par Jacques Moreau, aborde la question récemment bouleversée du contrôle sur les entreprises d'assurances. Jacques Moreau, après avoir rappelé l'historique du contrôle, décrit ses institutions actuelles et en particulier le fonctionnement de la nouvelle Commission de contrôle et du Conseil national des assurances créés en 1989. Il décrit les nouvelles techniques de contrôle qui doivent désormais s'effectuer dans la perspective du marché unique européen.

Mikaël Hagopian traite dans le titre IV, et avec l'aisance qui lui est coutumière, de cette grande méconnue : la réassurance. En 60 pages, il tient la gageure de brosser une histoire de la réassurance, un portrait de ses institutions dans une perspective internationale, une

description de ses principales techniques et du droit qui la régit. Enfin, le titre V, rédigé par Gilbert Parleani, traite de ce que certains pourront considérer comme le plus neuf, peut-être le plus important, quoique encore inachevé : le marché unique de l'assurance. L'ensemble des directives qui organisent le fonctionnement du marché unique européen de l'assurance est ici à la fois abordé dans ses particularités, mais aussi avec un souci de systématisation nécessaire à l'intelligence d'une construction réglementaire particulièrement touffue et compliquée dès lors que l'on entre dans le détail des mécanismes de conflits de lois envisageables.

Ce premier tome du « Bigot » va donc bien au-delà de que pourrait laisser imaginer le titre : « Entreprises et organismes d'assurance ». Il est question à la fois des institutions, de leurs formes juridiques, de leurs modalités d'exercice en Europe, des règles fondamentales qu'elles doivent mettre en œuvre et du contrôle auquel elles doivent rester soumises. La gageure était de réussir la synthèse à un moment de bouleversement juridique continu, bouleversement qui rendait d'autant plus nécessaire le risque d'un nouveau traité. Saluons la réussite ■

François Ewald, CNRS



***Le Coût mondial du sida, 1980-2000,***
**par Denis-Clair Lambert, Éditions du CNRS, Paris, 1992.**

« Le virus n'est ni raciste, ni sexiste ; il est tout à fait démocratique. Point de régions, point de sexes, point d'âges qui ne soient à l'abris... » Après dix années de sida, c'est à cette réalité internationale que Denis-Clair Lambert s'est attaqué, pour en apprécier les conséquences économiques et financières sur les sytèmes de financement des dépenses de santé.

Cette démarche minutieusement construite, comparative et prospective, retrace l'ensemble des travaux menés depuis près de dix ans qui permettent d'apprécier l'évolution de l'épidémie du sida, les coûts directs liés aux traitements, les coûts indirects que sont les pertes économiques et sociales liées à la maladie et les prévisions de l'extension de l'épidémie.

L'auteur procède par étapes. Il s'agit en tout premier lieu de définir le risque médical. Le risque est lourd, la maladie est à ce jour incurable et comporte un nombre exceptionnel d'inconnues. En effet, la définition de la maladie n'est pas simple (durée longue d'incubation), le système statistique d'observation n'éclaire qu'une partie des malades infectés, les données de mortalité sont elles-mêmes mal connues. Les questions essentielles restent alors largement ouvertes : l'évolution de la population sera-t-elle modifiée par la surmortalité du sida ? Le coût du sida pèsera-t-il fortement sur l'équilibre déjà précaire des systèmes d'aide médicale ou d'assurance ? Qui devra payer ?

L'analyse économique va permettre de lever quelques inconnues. Elle permet, en effet,

d'évaluer le coût actuel de l'épidémie pour la collectivité mais aussi d'élaborer des scénarios d'évolution afin de mettre en lumière les contraintes économiques et désigner les choix les plus rationnels et efficaces. Pour autant, la richesse et la qualité des informations économiques sont aussi inégales que celles des statistiques médicales et des relevés épidémiologiques.

Évaluer le coût actuel de l'épidémie revient à mesurer à la fois les coûts directs liés à la maladie (traitement et prévention de la maladie) et les coûts indirects, c'est-à-dire évaluer les potentialités perdues (l'activité économique qui n'est pas réalisée car les individus sont malades ou décédés prématurément). Les coûts indirects sont conséquents car les adultes atteints sont généralement jeunes, actifs professionnellement et socialement. Les dépenses hospitalières représentent le poste principal des coûts directs. L'écart entre le minimum et le maximum du coût moyen annuel de prise en charge d'un malade du sida s'élève de 1 à 1 000 selon les différentes régions du monde.

Tout en se détachant de la controverse largement idéologique « trop ou pas assez d'argent consacré à la maladie », l'auteur contribue à éclairer le débat sur les moyens à consacrer au traitement de l'épidémie du sida et aux limites du fonctionnement du financement public. En 1991, le coût mondial du sida est estimé à 290 milliards, soit 2 % des dépenses mondiales de santé. Selon une « hypothèse basse », ce coût s'élèverait à 740 milliards de francs en l'an 2000, mais serait multiplié par huit selon une « hypothèse haute », soit 41 % des dépenses de santé. Les prévisions sont donc difficiles tant les paramètres mal connus sont nombreux. Ainsi se pose le problème du financement des dépenses et de la solvabilité des systèmes. Aux États-Unis, où une large frange des dépenses relève d'assurances volontaires privées, les problèmes de financement se posent au niveau individuel et la possibilité de report sur le financement public. En Europe, la protection des soins lourds relève pour l'essentiel du financement socialisé. La marge d'action des assureurs sera alors plus étroite d'autant que les actuaires mettent en garde par des surprimes importantes pour risque sida (41 % à vingt-cinq ans, 57 % à trente ans de majoration du taux de prime pour une temporaire décès de 1 an pour 1996). Dans les pays du tiers-monde, les problèmes de prise en charge se posent et se poseront de façon dramatique. En effet, le risque sida est localisé dans cette zone géographique à 85 % et on estime qu'en l'an 2000 40 % du coût global mondial y sera concentré.

Un ouvrage complet et juste qui met bien au jour les défis majeurs auxquels sont confrontés les différents acteurs de la protection sociale face à la pandémie du sida ■

Agnès Bague-Forst, Scor

# BULLETIN D'ABONNEMENT

A retourner à : **Revue RISQUES - 42, boulevard Raspail - 75007 PARIS**
Tél. : (33) (1) 45.44.86.66 - (33) (1) 42.47.93.56
Fax : (33) (1) 45.44.87.06 - (33) (1) 42.47.93.11

**Nom et Prénom** .....

Institution ou entreprise .....

Adresse .....

.....

Code Postal ..... Ville .....

Pays .....

| | QTÉ | PRIX TTC | TOTAL TTC |
|---|---|---|---|
| **Je souhaite m'abonner à la revue Risques** | | | |
| ☐ Abonnement annuel (4 numéros/an) à partir du numéro 11 ..... | ..... | 600 F | ..... |
| ☐ Abonnement de soutien (4 numéros/an) ..... | ..... | 2.000 F | ..... |
| **Je souhaite recevoir séparément les numéros suivants :** | | | |
| ☐ Le N° 2 : Les Visages de l'assuré (1re partie)... | ..... | 125 F | ..... |
| ☐ Le N° 3 : Les Visages de l'assuré (2e partie) ... | ..... | 125 F | ..... |
| ☐ Le N° 4 : La Prévention ..... | ..... | 125 F | ..... |
| ☐ Le N° 6 : Le Risque thérapeutique ..... | ..... | 125 F | ..... |
| ☐ Le N° 7 : Assurance-crédit/Assurance-vie ..... | ..... | 125 F | ..... |
| ☐ Le N° 8 : L'Heure de l'Europe ..... | ..... | 125 F | ..... |
| ☐ Le N° 9 : La Réassurance ..... | ..... | 150 F | ..... |
| ☐ Le N° 10 : Assurance, droit, responsabilité..... | ..... | 150 F | ..... |
| ☐ Le N° 11 : Environnement : le temps de la précaution ..... | ..... | 150 F | ..... |
| ☐ « Responsabilité et Indemnisation »..... | ..... | 100 F | ..... |
| ☐ « Assurer l'avenir des retraites » - (FFSA) ..... | ..... | 100 F | ..... |

**Total TTC** .....

Je vous adresse le montant de : F à l'ordre de SCEPRA « RISQUES » par :

☐ Chèque bancaire ☐ Chèque postal

☐ Virement en francs français - Banque Hervet - Agence principale Trinité
75, rue Saint-Lazare - 75009 PARIS

Compte Sarl SCEPRA « RISQUES » - n° 007216Q0617

Siège social : Sarl SCEPRA - 9, rue d'Enghien - 75010 PARIS
au Capital de 50.000 F - RCS : PARIS B 353 120 934 - SIRET : 353 120 934 000 16

RISQUES

Les Cahiers
de l'assurance

Éditée par
SARL SCEPRA
Principal associé
SARL SEDDITA
9, rue d'Enghien
75010 Paris

**Directeur de la publication**
Pierre Bollon

**Rédaction**
42, boulevard Raspail
75007 Paris
Tél. : 45.44.86.66
Fax : 45.44.87.06

**Directeur de la rédaction**
François Ewald
directeur de recherche
au CNRS

**Secrétaire de rédaction**
Dominique Steib
Tél. : 42.47.93.56
Fax : 42.47.93.11

**Direction artistique**
Catherine Feuillie

**Illustration de couverture**
Paul Gendrot

**Correcteur**
Alix Ratouis

**Numéro de commission paritaire :** 72.325
Dépôt légal : septembre 1992
ISSN : 1152-9253
Abonnement annuel :
4 numéros par an
Prix de l'abonnement :
600 F TTC
(prix au numéro : 150 F TTC)

**Photocomposition,**
**Photogravure, Impression,**
**Routage :**
Morel et Corduant
11, rue des Bouchers
59800 Lille
Tél. : 20.57.44.96

# Environnement : le temps de la précaution


Présentation . . . . . 6
Du risque à la faute . . . . . Martine Rémond-Gouilloud 11
Le sommet de Rio : quel bilan ? . . Martine Rémond-Gouilloud 31
Terres polluées à l'Est,
les risques de l'investisseur . . . . . Werner Pfennigstorf 33
Débordements judiciaires :
l'affaire Fleet Factors . . . . . Christopher B. Kende 37
L'assurabilité des risques de pollution . . . . Jean-Yves Comby 39
L'assurance pollution, second essai . . . . . Gérard Husson 43
L'indemnisation complète des victimes
de la pollution accidentelle . . . . . Henri Smets 49
Assainir l'environnement,
l'économique contre le juridique . . . . . Alan S. Blinder 73
Protection de l'environnement,
les nouveaux instruments . . . . . Claude Henry 79
Effet de serre, controverses
scientifiques et stratégies économiques . . . . . Yves Martin 87
Les risques de précaution . . . . . Jean-Jacques Duby 97
Autour de la précaution . . . . . Francis Chaumet
François Ewald 99


# Rubriques

**Aléa thérapeutique**


Sondage Sofres . . . . . 107


**Entretien**


De la Culture à l'assurance . . . . . André Holleaux 115


**Lloyd's**


Lime Street . . . . . Philippe Tailhandier 121
Discussion . . . . . Quentin Paillard 137


# Chroniques

**International**


Vers un Code africain des assurances . . . . . Yves de Mestier 143


**Crise**


L'accident de Jarrie
entre réalité et virtualité . . . . . Claude Gilbert 149


**Droit**


La responsabilité du fait d'autrui,
évolution ou révolution pour l'assurance ? . . . . . J.-F. David 157


**Livres**


◆ « *Les Risques financiers, Évaluation, gestion, partage* », Louis Eeckhoudt - Christian Gollier ◆ « *Des primes d'assurance au financement des risques. Éléments fondamentaux du risk-management* », Yves L. Maquet ◆ « *Traité de droit des assurances, entreprises et organismes d'assurance* », sous la direction de Jean Bigot ◆ « *Le Coût mondial du sida, 1980-2000* », Denis-Clair Lambert . . . . . 161



ISSN : 1152-9253
150 F. TTC